

**Centre d'études et de recherches constitutionnelles
et politiques**

**LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES
ET LEGISLATIVES DE 2007**

**colloque tenu sous la direction du professeur Henry Roussillon,
président de l'Université Toulouse I
organisé par Stéphane Mouton,
maître de conférences,
secrétaire général du CERCP**

Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse

Copyright et diffusion : 2007

Presses de l'Université
des sciences sociales de Toulouse
2 rue du doyen Gabriel Marty
31042 Toulouse cedex

ISBN : 978-2-915699-53-1

Couverture : « Œdipe et le Sphinx » par Jean Auguste Ingres (musée du Louvre)

TABLE DES MATIERES

PREFACE	
par Henry Roussillon.....	11
REGARD TRANSVERSAL SUR L'ELECTION PRESIDENTIELLE FRANÇAISE DE 2007	
par Pierre Esplugas.....	15
LE PARRAINAGE : ACTE POLITIQUE, ACTE REPUBLICAIN	
par Béraud.....	41
INTERNET, GRAND VAINQUEUR DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2007 ?	
par Claire Rius Burgada.....	55
ELECTIONS 2007 : LA POLEMIQUE « MACHINES A VOTER » RETOUR SUR UNE UTILISATION FRANÇAISE FRILEUSE	
par Marie de Cazals.....	101
LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES DE 2007 ET L'AMERICANISATION DE LA VIE POLITIQUE FRANÇAISE	

Table des matières

par Lionel Galliano.....	129
 LE « TROISIEME HOMME » DANS LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES DE 1959 A 2007	
par Stéphane Baumont.....	177
 LE BIPARTISME ET LA BIPOLARISATION DE LA VIE POLITIQUE NATIONALE FRANÇAISE APRES LES ELECTIONS DE 2007	
par Benjamin Audoye.....	187
 FAUT-IL ABOLIR LES PRIVILEGES DES PARLEMENTAIRES FRANÇAIS ?	
par Aurélien Baudu.....	211
 LES ELECTIONS DE 2007 OU LA CONSECRATION D'UNE V^e REPUBLIQUE PRESIDENTIALISTE	
par Emilie Marcovici.....	235
 L'INSTITUTION PREMIER-MINISTERIELLE A L'OREE DES ELECTIONS DE 2007 : UN CONCEPT DONT LA SUBSTANCE EST A RE-DEFINIR	
par Mouannes.....	Hiam 26è
 L'AVENIR DES PARTIS POLITIQUES	
par Emeric Lozdowski.....	303
 POUVOIR PRESIDENTIEL ET CONTREPOUVOIRS INSTITUTIONNELS	
par Christophe Euzet.....	337

Table des matières

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LE DECOUPAGE ELECTORAL POUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES DE 2007 par Vincent Boyer.....	351
DEMOCRATIE, PARTICIPATION ET ELECTIONS DE 2007 par Yves Depigny.....	385
LES ELECTIONS FRANÇAISES DE 2007 VUES D'ALLEMAGNE par Jérôme Germain.....	413
UNE REFORME CONSTITUTIONNELLE DE TROP : LE GEL DU CORPS ELECTORAL CALEDONIEN par Olivier Gassiot.....	423
REGARD COMPARE SUR LES ELECTIONS EN FRANCE ET AU BRESIL par Lise Tupiassu.....	465
RAPPORT DE SYNTHESE LA V ^{ème} RÉPUBLIQUE RELANCÉE OU CONDAMNÉE ? par Robert Ponceyri.....	487

PREFACE

**par Henry Roussillon,
président de l'Université Toulouse I sciences sociales,
directeur du CERP**

Le Centre d'études constitutionnelles et politiques (CERCP) que j'ai fondé il y a plus de dix ans et que j'ai le plaisir de diriger avec l'aide de son secrétaire général, Stéphane Mouton, se caractérise par sa réactivité remarquable à l'actualité constitutionnelle et politique comme on va le constater avec la dernière table ronde consacrée aux *élections présidentielles et législatives de 2007* et qui s'est tenue le 27 juin 2007, c'est-à-dire « à chaud ». Cette réactivité est possible grâce à l'abandon des formules pesantes et coûteuses des colloques traditionnels qui conservent malgré tout leur utilité comme le prouve l'organisation par le professeur Xavier Bioy d'une grande manifestation des 5 et 6 octobre 2007 sur le thème *Constitution et responsabilité* toujours dans le cadre du CERP.

La formule de la table ronde a non seulement le mérite de la légèreté quant à son organisation mais, également, l'avantage d'associer des chercheurs chevronnés et de jeunes thésards pleins d'ambitions et de qualités intellectuelles, c'est-à-dire en caricaturant un peu et pour reprendre, d'une certaine façon, une expression appliquée à la constitution du Directoire « la Raison et l'Imagination ». Ce genre de manifestation, associant les générations autant que les compétences, avait été imaginé et pratiqué avec beaucoup de talent et de réussite par le doyen Louis Favoreu, trop tôt

disparu. La table ronde sur les dernières élections législatives et présidentielles françaises illustre parfaitement cette ambition.

Mais, penser et analyser dans un délai très bref des événements constitutionnels ou politiques, ne suffit pas ; la rapidité doit se trouver également dans la diffusion des travaux réalisés, c'est-à-dire leur publication ; ce but a pu être atteint, depuis plusieurs années déjà, grâce à l'existence des « Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse », et surtout grâce à la disponibilité et à l'efficacité remarquables de l'équipe dirigée par le professeur André Cabanis. Qu'elle en soit remerciée !

Reste enfin à féliciter tous les participants de cette journée, rapporteurs et auditeurs particulièrement nombreux et attentifs en ce qui concerne ces derniers. Nous accorderons une mention toute particulière à celui qui, par sa verve et sa connaissance du sujet, a transformé cette rencontre en véritable feu d'artifice : je veux parler du professeur de science politique qui, après un trop bref passage dans notre Université, enseigne aujourd'hui à Saint-Etienne, Robert Ponceyri ; il a accepté très amicalement de remplir, tout au long de la journée, le rôle ingrat d'animateur et de rapporteur, qu'il en soit, lui aussi, mille fois remercié.

Reste à évoquer, sans les déflorer, les différentes interventions, l'originalité de ces élections mais aussi leur place dans un mouvement de longue durée qui ne saurait, en aucune manière, être assimilé à la mise en place d'une hypothétique et mythique « VI^{ème} république » qui semble heureusement avoir fait son temps, en particulier dans sa forme d'une pseudo « démocratie participative » chère à la candidate battue, Ségolène Royal.

La première remarque concerne, évidemment, le relatif, et surprenant aux yeux de certains, « échec » de la droite au second tour des législatives ; la « vague bleue » annoncée par les médias et les instituts de sondage n'a pas eu lieu, loin de là ; est-ce dû à l'incompétence de ces instituts de sondages ? C'est possible. Aux interventions ambiguës du nouveau président qui rappelleraient celles de François Mitterrand en 1988, avec pour conséquence l'absence d'une majorité PS et l'arrivée surprenante de Michel Rocard

Préface

comme premier ministre ? Méfiance de l'exécutif à l'égard d'une majorité parlementaire trop importante, peut-être. Sagesse enfin, des électeurs soucieux de ne pas permettre un « pouvoir absolu », UMP en l'occurrence ? Il y a du vrai dans tout cela et la liste n'est pas close.

En définitive, la démocratie moderne ne saurait se réduire à une démocratie directe, appréciée surtout des régimes autoritaires et inutile à l'heure des sondages ou d'internet, pas plus, nous l'avons dit, qu'à une démocratie participative. Elle repose sur ce que nous avons tenté d'analyser par ailleurs (« Le citoyen et le suffrage : le mythe de la démocratie directe. De la démocratie « participative » à la démocratie « réactive » », dans *La citoyenneté aujourd'hui*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse 2006), une démocratie « réactive » qui fait fi des majorités, quelle que soit leur importance quantitative comme on a pu le voir tout récemment de 2002 à 2007 (voir l'affaire du CPE par exemple). Nicolas Sarkozy songeait-il à cette démocratie réactive lorsqu'il envisageait du bout des lèvres encore sa fameuse « ouverture » fondée, d'une certaine manière, sur une majorité d'idées et que l'on pourrait désigner comme une forme de « troisième cohabitation », après les cohabitations imposées et conflictuelles (1986 et 2002) et les cohabitations plus ou moins consenties et apaisées (1988 et 1993). Un travail d'analyse s'impose sur ce concept.

Reste l'hypothèse d'un abandon du scrutin majoritaire à deux tours, spécialité française, au profit d'un scrutin proportionnel que l'on retrouve dans la plupart des démocraties européennes. Des simulations extrêmement fines faites au lendemain des législatives du printemps dernier montrent que le résultat n'aurait pas été fondamentalement différent et que, dans certaines hypothèses, la majorité UMP en serait sortie renforcée. Précisons que ces simulations ont leur limite car le comportement de l'électeur change selon le mode de scrutin. De toutes façons, la question de la représentation de certaines minorités (les « verts » aujourd'hui plus que le PC ou le FN) se pose. Par ailleurs, si, comme le laisse entendre une des « lois de Maurice Duverger », la représentation proportionnelle rend très peu probable l'existence d'une majorité stable, son adoption serait un

Henry Roussillon

moyen réel de renforcement du Parlement. La « commission Balladur », composée essentiellement de « Parisiens », qui réfléchit à des réformes constitutionnelles, ne pourra esquiver ce problème du mode de scrutin.

Comme on le voit avec ces très brèves remarques, notre journée d'études a soulevé énormément de problèmes, c'est dire qu'il faudra très vite en programmer une nouvelle dès que le « rapport Balladur » aura été publié.

REGARD TRANSVERSAL SUR L'ELECTION PRESIDENTIELLE FRANÇAISE DE 2007

**par Pierre Esplugas,
maître de conférences à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

L'élection présidentielle française de 2007 a pu être présentée comme une rupture et le point de départ d'un nouveau cycle politique sous la V^{ème} République. Cela tient certainement au fait que le président sortant ne se représentait pas, à la présence d'une femme, Ségolène Royal, pour la première fois en situation de gagner l'élection et au renouvellement des générations incarné en particulier par les candidats de l'UMP, Nicolas Sarkozy, du Parti socialiste, Ségolène Royal et de l'UDF, François Bayrou¹.

Toutefois, d'un point de vue institutionnel, cette élection s'inscrit plutôt dans la continuité d'une évolution déjà amorcée et ne constitue pas l'amorce d'un nouveau cycle constitutionnel. Ainsi, cette élection présidentielle, comme les précédentes, a été un moment central de la

¹ Alors que François Mitterrand était né en 1916, Valéry Giscard d'Estaing en 1926, Jacques Chirac en 1932, les trois candidats arrivés en tête à l'élection présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy, Ségolène Royal et François Bayrou, sont nés entre 1951 et 1955.

vie politique française. Ceci résulte de facteurs très classiques, à savoir tout d'abord l'importance des pouvoirs accordés par la constitution au chef de l'Etat, quoique inférieurs à ceux observés en pratique, mais supérieurs à ceux des régimes antérieurs et surtout, ensuite le mode d'élection au suffrage universel direct. De manière plus récente, la primauté de l'élection présidentielle s'explique aussi par la double réforme du quinquennat de 2000 et par l'inversion du calendrier électoral décidée en 2001 qui fait, d'une part, du président de la République le chef de la majorité parlementaire et, d'autre part, de l'élection présidentielle l'élection première et des élections législatives les élections secondes.

Sur ces réformes, on notera qu'un des buts avancés pour les justifier était d'éviter les risques de cohabitation en alignant la durée du mandat présidentiel sur celle de député. L'argument était qu'il est peu probable que les Français votent de manière différente à près d'un mois d'intervalle. Ce risque ne s'est effectivement pas produit en 2007. Pourtant, si François Bayrou avait gagné l'élection présidentielle, cette hypothèse n'était absolument plus sûre. Il n'était pas certain en effet que les élections législatives auraient donné à François Bayrou, comme président nouvellement élu, une majorité franche de soutien. Celui-ci aurait été à la recherche d'une coalition inédite pour former un gouvernement sur un modèle que connaissent toutefois neuf pays de l'Union européenne².

En fait, la démarche politique de François Bayrou de casser la logique bipolaire avait peu de chances d'aboutir tant elle était compliquée par des contraintes institutionnelles. En effet, au second tour de l'élection présidentielle, à la différence d'autres scrutins, seuls peuvent se présenter les *deux* candidats arrivés en tête, ce qui induit, par nature, une logique bipolaire. De même, pour l'heure, le mode de scrutin en vigueur pour les élections législatives est le scrutin majoritaire à deux tours qui, s'il autorise des triangulaires, favorise,

² Les Etats de l'Union européenne où gouverne une coalition sont, au 1er juillet 2007, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie.

Regard transversal

selon une des lois dites de Duverger, un affrontement bipolaire. En d'autres termes, la démarche de François Bayrou peut sans doute se comprendre dans le cadre d'un scrutin proportionnel ; en revanche, en l'état actuel des règles du jeu politique, cela revient à vouloir jouer au rugby à quinze avec les règles du rugby à treize !

L'objet de cette étude n'est pas d'analyser, de manière exhaustive, les conséquences de l'élection présidentielle de 2007 sur la vie politique française mais de s'interroger sur certaines questions institutionnelles, choisies de manière subjective, qui se sont posées à l'occasion de cette élection. A ce titre, cette dernière s'est caractérisée, d'une part, par un renforcement de règles démocratiques traditionnelles (I) et, d'autre part, par l'exploration de nouvelles formes de démocratie (II).

I - Le renforcement de règles démocratiques traditionnelles

On a observé, au cours de l'élection présidentielle 2007, un renforcement de règles démocratiques traditionnelles concernant la désignation des candidats et le traitement de la campagne, au risque d'ailleurs de provoquer de nouvelles difficultés. Ainsi, la désignation des candidats s'est démocratisée avec l'organisation d'élections primaires, quoique encore imparfaites (A). Cette élection a vu également l'émergence de nouvelles difficultés causées par le filtre institutionnel des parrainages (B) ainsi qu'à propos du traitement démocratique de la campagne audiovisuelle (C).

A - La désignation démocratique des candidats : l'organisation d'élections primaires

La pré-campagne présidentielle a été marquée par le renforcement de la démocratisation interne des partis politiques. En effet, la tradition française a longtemps été celle d'un recrutement oligarchique de leurs dirigeants et de leurs candidats. Il paraissait en effet jusqu'à présent difficilement concevable de transposer en France le système américain d'élections primaires (ainsi, l'auteur d'un article, peu prémonitoire, affirmait en 1996 que les élections primaires se

heurtaient d'abord à des obstacles juridiques, puis à des objections politiques³).

Pourtant, une première brèche avait été ouverte en 1995 par le Parti socialiste qui avait organisé une élection primaire, mais de manière assez informelle, entre Lionel Jospin et Henri Emmanuelli. A l'automne 2006, ce mouvement a été accentué par l'organisation d'élections primaires entre trois candidats, Ségolène Royal, Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius⁴. Cette élection a été organisée de manière très codifiée aussi bien en ce qui concerne la campagne proprement dite (avec six débats -trois télévisés et trois non télévisés-), qu'en ce qui concerne le scrutin proprement dit⁵.

Ces élections ont eu pour avantage pour le PS de focaliser durant la pré-campagne toute l'attention, notamment médiatique. Cependant, elles présentaient le risque d'étaler des divisions inhérentes à une élection primaire. C'est d'ailleurs ce qui explique que leur organisation ait pu apparaître extrêmement rigide et, qu'en

³ P. ESPLUGAS, « Les élections primaires et l'élection présidentielle », *RFD const.*, 1996, p. 675.

⁴ Sur l'ensemble de cette question, V. : Dossier spécial, *RD publ.* 2007, n° 2 (contributions de P. JAN, « La sélection des présidentiables, une question ancienne et en devenir » p. 547 ; M. HASTINGS, « Primaires et imaginaire démocratique », p. 551 ; J. PETAUX, « Les deux ramoneurs et la démocratie partisane », p. 557 ; D.-L. SEILER, « Primaires ? vous avez dit primaires » p. 567) . V. aussi : R. CHIROUX, « L'élection présidentielle sous la férule des partis politiques », *Rev. adm.*, n° 355, 2007, p. 102 ; B. DOLEZ, A. LAURENT, « Une primaire à la française, La désignation de S. Royal par le Parti socialiste », *RF. sc. po.* n° 2, 2007, p. 133.

⁵ La procédure électorale a été précisée à l'issue du congrès de Dijon de 2003 : « Le (la) candidat(e) à la présidence de la République est désigné(e) à bulletin secret par l'ensemble des adhérents réunis en assemblées générales de section. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour être déclaré(e) élu(e) au premier tour. Seuls peuvent se présenter au deuxième tour –organisé dans les mêmes conditions que le premier- les deux candidat(e)s arrivé(e)s en tête au premier tour. Les candidatures sont enregistrées par le Conseil national ». En outre, pour être candidat, il convient de recueillir le soutien de 10 % des membres du conseil national, soit environ 30 signatures, ce que n'a pu obtenir en l'occurrence Jack Lang.

contre-partie, elles aient paru ennuyeuses au grand public. En fait, le risque de divisions ne s'est pas tant réalisé pendant la campagne des primaires elle-même mais plutôt pendant la campagne de l'élection présidentielle au terme de laquelle la candidate socialiste, Ségolène Royal, a affirmé avoir souffert « des flottements, des trahisons, des prises de distance »⁶.

Ce scrutin a eu des effets sur la structure même du parti. Cette désignation a en effet été précédée d'une importante vague d'adhésions de sympathisants motivés ponctuellement par l'enjeu du scrutin et encouragés par un montant de cotisation peu élevé (20 euros)⁷. Or, jusqu'à présent, le Parti socialiste était essentiellement, dans son organisation interne, un parti de « militants » impliqués dans la vie de leurs sections. Au contraire, les nouveaux venus sont des « adhérents » motivés essentiellement par l'enjeu de ce scrutin primaire. Cette évolution ferait donc tendre le PS vers un parti de « supporters » à l'américaine⁸. Elle présente le risque d'avantager les candidats qui disposent de réseaux et de moyens financiers conséquents pour enrôler de nouveaux adhérents dans la seule perspective de voter pour eux. En réaction, certains responsables de fédérations, déroutés par cette évolution, ont souhaité imposer comme condition, afin de pouvoir voter, qu'un nouvel adhérent se rende au moins une fois devant sa section pour se présenter à ses camarades.

Rétrospectivement, le bilan de la primaire socialiste n'est pas forcément positif puisqu'elle a abouti à désigner une candidate qui a été en définitive battue. Pourtant, le choix des votants s'est porté sur la candidate dont les sondages indiquaient qu'elle était en mesure de l'emporter à l'élection officielle. Les candidats battus ont d'ailleurs

⁶ V. *Le Monde Dim.-Lun* 13-14 mai 2007.

⁷ Le corps électoral pour voter à l'élection interne pour désigner le candidat socialiste le 16 novembre 2006 était composé de 217 828 personnes.

⁸ Sur cette évolution, V. J. ION, *La fin des militants ?*, Edition de l'Atelier, 1997.

parlé de dictatures des sondages⁹ et se sont plaints qu'un débat n'a pu être véritablement organisé sur le fond. En réalité, la difficulté est que, par nature, l'élection primaire aboutit à désigner assez tôt un candidat. Or, la situation politique favorable d'un candidat au mois de novembre peut ne plus l'être au mois de mai. Ce mode de désignation oblige aussi les candidats à tenir un discours apte à séduire les électeurs du parti. En l'espèce, cela impliquait de gauchir le discours. Dans ces conditions, un candidat comme Dominique Strauss-Kahn, présumé plus libéral, a moins de chances de remporter l'élection primaire alors même qu'il aurait pu être le mieux placé pour remporter l'élection devant les Français.

Cette élection a incontestablement provoqué un effet d'entraînement chez les autres partis. En particulier, l'UMP a également adopté un système pour désigner le candidat à l'élection présidentielle « soutenu » par le parti¹⁰. Le soutien est logistique et financier mais ne correspond pas exactement à une investiture. Cette formulation pesée est la conséquence de réserves formulées par certaines personnalités comme Dominique de Villepin ou Jean-Louis Debré, attachées au dogme gaulliste selon lequel « l'élection présidentielle est une rencontre entre un homme et les Français et non une affaire de partis politiques ». En pratique, malgré une codification des règles approximative et évolutive en cours de désignation, ce système a pourtant bien été perçu comme une véritable élection primaire, dans la mesure où aucune personnalité, par crainte d'une candidature illégitime, n'a osé se présenter en dehors du soutien du parti. Une autre particularité est que, la culture du débat étant encore faible (comme en témoigne la difficulté à

⁹ Plus précisément, l'influence des sondages sur la désignation du candidat socialiste s'est manifestée en deux temps : tout d'abord, avant le dépôt des candidatures, période au cours de laquelle les sondages ont permis une décantation conduisant M. Aubry, F. Hollande, L. Jospin et J. Lang à ne pas se présenter, et, ensuite, au cours de la primaire proprement dite, au terme de laquelle les militants ont choisi la candidate que les Français plaçaient en tête dans les intentions de vote.

¹⁰ Décision du bureau politique de l'UMP du 6 décembre 2005.

organiser les débats qui ont précédé la désignation et où n'auront participé en décembre 2006 que Nicolas Sarkozy et Michelle Alliot-Marie) et la culture du chef plus grande qu'à gauche, les adhérents n'ont eu à se prononcer en janvier 2007 qu'un seul candidat, Nicolas Sarkozy, victorieux avec un score de plébiscite¹¹. Ce mode de désignation a donc été de ce point de vue imparfait.

Pourtant, Dominique de Villepin aurait pu être un candidat tout désigné comme concurrent de Nicolas Sarkozy. Sans doute, avait-il été nommé comme premier ministre par le président Chirac à cette fin. La campagne présidentielle 2007 voit donc la confirmation d'un constat traditionnel sous la V^{ème} République sur la difficulté pour un premier ministre à être candidat. Celui-ci est en effet souvent présenté comme un « paratonnerre » destiné à protéger le président de la République et à endosser l'impopularité de la politique décidée par le chef de l'Etat et mise en oeuvre par lui. Dans ce contexte, il lui est difficile, au terme de l'exercice de sa fonction, d'être populaire et de se présenter en position favorable à l'élection. Ainsi, si l'on excepte Georges Pompidou, de nombreux premiers ministres en fonction ou anciens comme Jacques Chaban-Delmas, Jacques Chirac, Edouard Balladur ou Lionel Jospin se sont présentés sans gagner l'élection. Dominique de Villepin, mis en difficulté après la crise dite du CPE au printemps 2006, rejoint une seconde liste de premiers ministres comme Laurent Fabius, Michel Rocard ou Alain Juppé qui auraient souhaité se présenter mais qui n'ont pas été en situation politique de le faire. Il y aurait donc bien, comme cela a été écrit, une « malédiction de Matignon »¹².

Il reste que l'évolution observée au PS et à l'UMP pour l'élection de 2007 a tracé un chemin pour les élections présidentielles suivantes : les candidats de ces deux partis devraient être désignés à l'avenir, sauf s'il s'agit d'un président sortant, selon un système de primaires. Les effets attendus sont doubles : d'une part, la

¹¹ Nicolas Sarkozy a été désigné, au congrès de l'UMP le 14 janvier 2007, comme candidat de ce parti à l'élection présidentielle avec 98 % des suffrages.

¹² B. DIVE, F. FRESSOZ, *La malédiction de Matignon*, Plon, 2006.

présidentialisation des partis, c'est-à-dire qu'un parti a vocation à être dirigé par le candidat à l'élection présidentielle comme cela a été le cas en 2007 à l'UMP et comme le propose pour 2012 Ségolène Royal ; d'autre part, la « partisanisation » de l'élection présidentielle, c'est-à-dire qu'un président ne pourrait être élu sans avoir été investi par un parti¹³. De ce point de vue, la France s'alignerait sur le modèle dominant en Europe selon lequel celui en charge de mener la politique nationale est le chef du parti victorieux aux élections présidentielle ou législatives. L'étape suivante pourrait être le modèle italien du 16 octobre 2005 où les sympathisants, non pas d'un parti mais d'un même camp, au nombre de quatre millions, ont, pour un euro symbolique, désigné Romano Prodi comme candidat d'une coalition de gauche.

B - La désignation institutionnelle des candidats : les controverses autour du système de parrainages

Le système des parrainages a été critiqué par certains candidats qui estimaient ce système discriminatoire et anti-démocratique. Toutefois, force est de constater que ce système n'a conduit à écarter qu'un seul candidat notable, Nicolas Dupont-Aignan, qui se présentait sous l'étiquette gaulliste et souverainiste. On pourrait ajouter comme autre candidate notable éliminée la présidente du mouvement écologiste Cap 21, Corinne Lepage, qui, ne pouvant réunir les parrainages nécessaires, a préféré, avant la date limite du dépôt, se désister au profit de François Bayrou. Le but poursuivi à l'origine, par les lois n° 62-1292 du 6 novembre 1962 et n° 76-528 du 18 juin 1976, d'éviter les candidatures fantaisistes a été donc atteint sans que pour autant le filtre soit excessivement sévère.

Ceci ne doit pas pour autant masquer les faiblesses de ce système. Ce dernier répond en effet aujourd'hui à un second but qui est de limiter la multiplication des candidatures et d'éviter, comme en 2002, un second tour singulier résultant de l'émiettement des suffrages.

¹³ En ce sens, G. GRUNBERG, F. HAEGEL, *La France vers le bipartisme*, Presses de science po., 2007, p. 30.

Regard transversal

Ainsi, le Conseil constitutionnel avait suggéré que le nombre de parrainages soit porté de 500 à 1 000¹⁴. De ce point de vue, le système en vigueur n'a pas donné de résultats satisfaisants en 2007 puisqu'on dénombre douze candidats, soit le plus grand nombre dans l'histoire de la V^{ème} République après 2002¹⁵. De plus, on peut se demander si la présence de quatre candidats d'extrême gauche (Olivier Besancenot, José Bové, Arlette Laguiller, Gérard Schivardi), est vraiment représentative de la structure de la société française. De même, la présence de sept candidats de gauche (les quatre précédents plus Marie-Georges Buffet, Ségolène Royal et Dominique Voynet) est pénalisante pour la candidate du Parti socialiste qui courrait le risque, en raison d'un émiettement des suffrages causé par la multiplication des candidatures, de ne pas être au second tour malgré ses efforts pour éviter une candidature du Parti radical de gauche et du Mouvement républicain et citoyen de Jean-Pierre Chevènement.

En outre, ce système avantage les candidats qui peuvent s'appuyer sur un réseau d'élus locaux, comme la candidate communiste, Marie-Georges Buffet, et désavantage ceux qui n'en possèdent pas, comme Olivier Besancenot ou José Bové. Or, on peut se demander en quoi la candidature de l'une est davantage légitime que celle des deux autres. La difficulté est d'autant plus grande que les candidats disposant de ce réseau d'élus locaux peuvent influencer sur la présence ou l'absence d'autres candidats en fonction de leurs intérêts. Ainsi, la candidate communiste a présenté plus de neuf cents parrains afin d'assécher le réservoir disponible pour des concurrents susceptibles de mordre sur son électorat comme Olivier Besancenot ou José Bové. A l'inverse, Jean-Marie Le Pen a bénéficié de parrains

¹⁴ Observations du Conseil constitutionnel du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007.

¹⁵ Dans ses observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, délibérées les 31 mai et 7 juin 2007, le Conseil constitutionnel note en particulier que « le nombre élevé de candidats a pu affecter la clarté du débat électoral, notamment dans le cadre de la campagne radio-télévisée, en raison de l'exigence légale d'une stricte égalité entre les candidats ».

affiliés à l'UMP¹⁶ alors même que l'on peut supposer que la présence de Jean-Marie Le Pen permettait à Nicolas Sarkozy de disposer pour le second tour d'un réservoir de voix. De même, ce système peut être considéré comme discriminant entre des candidats qui ne disposent pas d'un réseau d'élus locaux et qui consacrent l'essentiel de leur force à recueillir les signatures nécessaires et les autres candidats qui, pendant le même temps, peuvent faire vraiment campagne.

Pour permettre aux candidats qui ne bénéficient pas *a priori* du soutien d'élus locaux mais qui représentent cependant un courant d'idées significatif, une réforme possible serait que, de manière alternative au système des élus parrains, les candidats puissent être aussi présentés, comme cela se fait en Autriche, en Finlande et au Portugal, par un certain nombre de citoyens dont le nombre est à discuter¹⁷.

Une autre difficulté résulte des réticences qu'ont les maires de petites communes et ceux élus à la tête d'une liste « d'intérêt communal » à donner leur signature. Ces réticences tiennent à la crainte que leur choix soit mal interprété par leurs administrés, qui pourraient les sanctionner aux prochaines élections municipales ou mal vu par le conseil général et, en particulier, son président pourvoyeur de subventions. Pour faire face à ces réticences, une réforme simple serait que les noms des parrains ne soient pas publiés par le Conseil constitutionnel.

¹⁶ La liste des parrains de Jean-Marie Le Pen, tirés au sort par le Conseil constitutionnel, fait apparaître trois maires et deux conseillers généraux UMP.

¹⁷ Par exemple, le ministre délégué aux collectivités territoriales et proche de Nicolas Sarkozy, Brice Hortefeux, s'est dit favorable à une forme de pétition citoyenne selon laquelle il s'agirait pour les candidats de réunir les signatures de 200 000 personnes « en dehors des grands notables » (Source : *Le Monde*, 27 nov. 2006). De même, le professeur Guy Carcassonne suggère que le mode de présentation actuel soit complété par un autre, qui exigerait des signatures d'électeurs suffisamment nombreuses -par exemple 200 000, soit 0,5 % des inscrits- pour attester que la candidature a une substance réelle dans l'opinion (*Le Point*, 29 mars 2002).

Regard transversal

Ce n'est cependant pas la voie qui a été suivie. En effet, pour les élections présidentielles de 1988, 1995 et 2002, le Conseil constitutionnel avait procédé, à titre d'information, à l'affichage, certes temporaire et bref, dans ses locaux, de la liste intégrale des citoyens ayant régulièrement présenté un candidat. Cette pratique, audacieuse, était justifiée par la volonté de mieux assurer l'égalité entre les élus qui présentent un candidat ainsi que la transparence de la vie démocratique.

Pourtant, l'article 3-I de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, tel qu'il a été complété par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976, prévoit que le nom et la qualité des élus qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel, *dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature*, soit aujourd'hui cinq cents. Cependant, par le vote de loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006, le Parlement n'a pas suivi les différentes observations formulées par le Conseil constitutionnel à la suite des élections présidentielles concernées et a maintenu l'interdiction faite par la loi du 6 novembre 1962 de rendre publiques plus de cinq cents présentations par candidat. Par une décision du 26 octobre 2006, le Conseil a donc décidé, à partir de l'élection présidentielle de 2007, de s'en tenir à la diffusion de cinq cents noms de présentateurs tirés au sort. Cette expérience intéressante montre donc l'existence d'un dialogue entre le Parlement et le Conseil constitutionnel avec, au terme de celui-ci, selon l'image classique du doyen Vedel, un « dernier mot » qui revient à l'autorité compétente, ici le législateur¹⁸.

C - Le traitement démocratique de la campagne : les difficultés de mise en oeuvre des règles de la campagne audiovisuelle

La campagne présidentielle a fait apparaître certaines rigidités dans le traitement de la campagne audiovisuelle à propos de

¹⁸ Dans ses observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, délibérées les 31 mai et 7 juin 2007, le Conseil constitutionnel relève toutefois que « la question de la publication, pour chaque candidat, de la liste intégrale de ses présentateurs est toujours posée ».

l'organisation de l'accès des candidats aux médias audiovisuels (1) et de la diffusion des résultats du scrutin (2).

1 - Les rigidités dans l'organisation de l'accès des candidats aux médias audiovisuels

Les règles d'accès des candidats ou de leur soutien à l'antenne des organismes de radios et de télévision ont été, pour la campagne de l'élection présidentielle 2007, notablement alourdies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) par rapport aux précédentes campagnes électorales présidentielles¹⁹. Par une recommandation n° 2006-7 du 7 novembre 2006, le CSA organise en effet trois périodes pour la présentation et l'accès des candidats à l'antenne : tout d'abord, une période préliminaire allant du 1^{er} décembre 2006 jusqu'à la veille de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, où s'applique l'équité ; ensuite, une période intermédiaire allant de la date de publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne, où s'applique l'équité en ce qui concerne le temps de parole et l'égalité en ce qui concerne le temps d'antenne ; enfin, la période de campagne allant du 9 avril au 6 mai 2007, où s'applique, en vertu du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 (art. 15), l'égalité stricte, c'est-à-dire dans des conditions de programmation comparable, en ce qui concerne aussi bien le temps de parole et le temps d'antenne.

L'équité peut se définir comme un cadre imposé aux organismes de radio et de télévision qui les oblige à ouvrir leur antenne en fonction de la « représentativité des candidats ». Celle-ci se définit en

¹⁹ Pour la campagne de l'élection présidentielle de 2002, les principes établis par le CSA, par une recommandation du 23 octobre 2001, ne portaient que sur deux périodes : une première période ne débutant qu'au 1^{er} janvier 2002 et s'achevant à la veille de l'ouverture de la campagne officielle pour le premier tour de scrutin où s'applique l'équité entre les candidats ou leurs soutiens dans l'accès et la présentation à l'antenne ; une seconde période débutant avec l'ouverture de la campagne officielle et s'achevant à la date du scrutin où l'élection est acquise et où s'applique l'égalité.

Regard transversal

fonction d'une méthode bien connue en droit administratif qui est le faisceau d'indices. Ceux-ci sont constitués par les résultats que le candidat ou la formation politique qui le soutient ont obtenu aux plus récentes élections, notamment l'élection présidentielle de 2002, la représentation au Parlement de la formation politique soutenant le candidat et les scores d'intention de vote recueillies dans les sondages par le candidat. Cette notion d'équité, définie de manière délibérément souple, a pour avantage de permettre le pluralisme dans l'expression des courants d'opinion tout en pouvant être facilement mis en oeuvre par les organismes de radio et de télévision. Ceux-ci sont en définitive astreints à une obligation de moyens.

Pour ce qui concerne l'égalité imposée durant la campagne officielle, on comprend bien la volonté des pouvoirs publics et du CSA de casser le cercle selon lequel un petit candidat ne pourra jamais devenir un grand candidat s'il ne bénéficie pas du même traitement médiatique que d'autres. Cependant, l'égalité stricte rigidifie de manière excessive l'accès des candidats. Les responsables des radios et télévisions se bornent à une approche uniquement comptable des temps de parole et d'antenne sans que l'intérêt rédactionnel soit pris en compte. Ainsi, les rédactions sont amenées à inviter ou filmer un candidat sans qu'un quelconque intérêt lié à l'actualité le justifie ou, au contraire, à traiter en quelques secondes un événement lié à l'actualité d'un candidat qui, pourtant, justifierait un traitement plus important (le meeting commun du 19 avril devant 22 000 personnes à Toulouse du président du gouvernement espagnol José Luis Zapatero et de Ségolène Royal traité dans le même temps d'antenne qu'une réunion publique tenue le même jour par Dominique Voynet sur une péniche à Paris). On peut se demander si des candidats comme Gérard Schivardi pour le Parti des travailleurs ou Frédéric Nihous pour Chasse pêche nature et traditions sont, selon la définition classique du principe d'égalité en droit administratif français, placés dans une situation comparable à celle de Nicolas Sarkozy ou Ségolène Royal. La conséquence est une perte d'intérêt des citoyens pour la campagne (audience en baisse), un traitement *a minima* de la campagne (ouverture des journaux télévisés par les faits

divers). Cette égalité a également pour conséquence de détourner l'attention sur Internet qui est hors de la juridiction du CSA. Les sites des organismes de presse diffusent l'intégralité des interviews sans aucun souci d'égalité du temps de parole. A notre sens, y compris pour la période de la campagne officielle, devrait être maintenu le cadre souple de l'équité entre les candidats.

2 - Les rigidités dans la diffusion des résultats

La loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 (art. 11) modifiée par celle n° 2002-214 du 19 février 2002 interdit, jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, la diffusion de sondages réalisés à la sortie des urnes auprès des électeurs ayant voté à l'élection concernée. Cette obligation s'impose, non seulement aux chaînes de radio et de télévision, mais aussi à tout procédé de communication par voie électronique²⁰. L'idée est de préserver de toute interférence extérieure le droit de chaque citoyen à la libre expression de son suffrage. Or, cette interdiction est aujourd'hui en pratique difficile à respecter. Certes, l'article L 90-1 du code électoral punit d'une amende de 75 000 euros toute infraction constatée à la loi de 1977 mais ces dispositions législatives ne s'appliquent naturellement que sur le territoire français. Or, des sites Internet de journaux étrangers (par exemple, *La Libre Belgique*, *Le Soir*, *La Tribune de Genève*), ou même des blogs d'internautes français mais hébergés à l'étranger, ont manifesté leur volonté de diffuser avant la fermeture des derniers bureaux de vote, soit 20 h, des sondages sortis des urnes.

On perçoit bien le danger, dans le cas d'un scrutin serré, de la mobilisation par réaction que peut susciter une telle pratique. Le risque ne s'est pas produit au premier tour pour des raisons techniques de saturation dans l'accès aux sites concernés. En revanche, au deuxième tour, les résultats du scrutin étaient disponibles sur certains sites étrangers dès 17 h 30. Toutefois, plus fondamentalement, on voit mal comment juridiquement imposer à ces sites étrangers le respect de dispositions internes. Les télévisions

²⁰ *Code électoral*, art. L 52-2.

Regard transversal

belges et suisses ont d'ailleurs diffusé avant l'heure officielle en France les résultats de l'élection. En outre, la situation actuelle serait un facteur de discrimination entre des élites qui connaissent les résultats de l'élection avant l'heure officielle de diffusion et les autres citoyens.

La solution serait plutôt dans le fait, soit d'harmoniser l'heure de fermeture des bureaux de vote²¹ (par exemple, 19 h aussi bien dans les communes situées en zone rurale que celles situées en zone urbaine), soit de retarder le dépouillement des bureaux de vote fermant plus tôt, c'est-à-dire 18 h, jusqu'à l'heure de dépouillement des bureaux de vote fermant plus tard, c'est-à-dire 20 h.

Les difficultés, finalement techniques, ainsi retracées sont donc certainement résolubles. En revanche, les enjeux présentés par l'exploration de nouvelles formes de démocratie sont plus délicats à maîtriser.

II - L'exploration de nouvelles formes de démocratie

Une nouvelle forme de démocratie aurait pu résulter de celle que certains candidats auraient souhaité mettre en place une fois élus : la plupart ont ainsi proposé des réformes institutionnelles dont aucune ne mène à une vraie VI^{ème} République (A). En revanche, l'élection présidentielle de 2007 voit l'avènement d'une forme de démocratie directe visant à instituer entre les candidats et l'opinion un lien direct et aboutissant à la mise en cause des corps intermédiaires (B). Enfin, l'idée de « démocratie réactive » peut être une grille de lecture plus globale de cette élection (C).

A - La fausse piste de la VI^{ème} République

Sans être un thème majeur de l'élection présidentielle, la question de la réforme des institutions n'a pas été absente du débat. En effet,

²¹ En ce sens, voir les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, délibération des 31 mai et 7 juin 2007. Pour le Conseil, l'unification souhaitable de l'horaire de fermeture des bureaux de vote pourrait être compensée par l'ouverture plus tardive de certains bureaux situés dans des communes moins peuplées.

sept des douze candidats à l'élection présidentielle (François Bayrou, Olivier Besancenot, José Bové, Marie-Georges Buffet, Jean-Marie Le Pen, Ségolène Royal et Dominique Voynet) ont proposé d'instituer une VI^{ème} République²². Toutefois, la plupart de ces propositions ne vise pas à véritablement instaurer une nouvelle République et relève davantage d'un effet d'affichage. En effet, le changement de numérotation implique un changement, voire une rupture, dans l'équilibre des institutions. Or, si on lit le programme des quatre grands candidats, ces propositions ne constituent en réalité que des ajustements ayant pour objet de démocratiser le régime.

Ainsi, par exemple, le pacte présidentiel de Ségolène Royal contient toute une série de propositions dont certaines peuvent être jugées innovantes et intéressantes (référendum d'initiative populaire, non-cumul des mandats pour les parlementaires, part de proportionnelle pour l'élection des députés, modification du mode de scrutin pour l'élection des sénateurs, investiture obligatoire du Premier ministre lors de son entrée en fonction, suppression de l'article 49 al. 3 de la constitution pour les lois ordinaires, présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition, suppression du veto du Sénat pour les lois constitutionnelles, jurys citoyens dans toutes les collectivités publiques)²³. Cependant, aucune d'entre elles n'a pour objet de réformer les pouvoirs du chef de l'Etat et du Premier ministre et n'a ainsi de chance d'enrayer la dérive présidentialisante de la V^{ème} République.

De même, François Bayrou affiche ouvertement dans son programme l'idée de VI^{ème} République qui se concrétise, pour lui, notamment par la suppression de techniques de rationalisation du parlementarisme (maîtrise essentielle par le Parlement de l'ordre du jour, suppression du vote bloqué et de l'adoption de lois sans vote, suppression des ordonnances), par le développement du référendum (extension du champ d'application du référendum et instauration

²² Sur cette question, V. *Demain la VI^{ème} République ?* (Dir. H. Roussillon et S. Mouton), Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 115.

²³ Propositions n° 69 à 75 du pacte présidentiel de S. Royal.

d'un référendum d'initiative populaire) et par la constitutionnalisation des modes de scrutin avec représentation pluraliste des opinions et des territoires²⁴. Toutefois, ses propositions ne visent qu'à officialiser la pratique actuelle de présidentialisation du régime. Certes, les pouvoirs du chef de l'Etat tendent à être mieux encadrés (réduction à deux du nombre de mandats du chef de l'Etat, suppression de l'article 16 de la constitution, domaine réservé abrogé). L'essentiel est qu'il propose une réécriture des articles 5 et 20 de la constitution qui entérine la pratique actuelle présidentieliste. Il propose en effet que le président de la République « détermine et conduit la politique de la nation » (art. 5 C.) et que « le gouvernement met en œuvre la politique de la nation » (art. 20 C.). Il est donc difficile dans ces conditions de parler de VI^{ème} République mais tout au plus de « V^{ème} bis ».

De manière plus assumée, puisqu'ils ne retiennent pas l'idée de VI^{ème} République, Jean-Marie Le Pen et Nicolas Sarkozy proposent également une réforme de la constitution qui va dans le sens d'un renforcement de la présidentialisation du régime. Ainsi, Jean-Marie Le Pen suggère que le chef de l'État détermine la politique de la Nation, que sa responsabilité soit engagée lorsque celui-ci procède à la dissolution de l'Assemblée en cours de mandat, et que le gouvernement devienne l'équipe d'exécution et d'administration de la politique présidentielle²⁵.

Pour ce qui concerne Nicolas Sarkozy, la logique générale de son projet, nonobstant la réduction à deux du nombre de mandats présidentiels, est de consacrer le rôle prépondérant du président de la République, en particulier par rapport au premier ministre²⁶. A ce

²⁴ Projet de constitution de la 6^{ème} République présenté à Paris à l'Assemblée nationale par l'UDF le 4 octobre 2006.

²⁵ Programme du Front national, volet Fonction publique et institutions.

²⁶ Discours de Nicolas Sarkozy, 5 avril 2006, Paris, Assemblée nationale, Convention pour la France d'après, « V^{ème} République : réconcilier efficacité et responsabilité » : « Je ne souhaite pas que le président de la République ait plus de pouvoirs qu'il n'en a déjà. Je propose même qu'il en ait plutôt moins.

titre, Nicolas Sarkozy propose de permettre au président de la République de venir s'expliquer devant le Parlement²⁷. En effet, une tradition parlementaire française datant de 1873, tirée d'une application stricte de la séparation des pouvoirs, empêche le président de la République de pénétrer dans les enceintes parlementaires. Il est seulement prévu que le président puisse exercer un droit de message au Parlement (art. 18 C.). Cette conception est admissible lorsque le président est un arbitre, encore que, au Royaume-Uni, le monarque prononce le discours du trône devant le parlement. Elle devient cependant paradoxale à partir du moment où le chef de l'Etat peut à l'étranger se rendre dans une assemblée parlementaire et où, depuis 1993, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent accueillir un chef d'Etat ou de gouvernement étranger. L'interdiction faite au chef d'Etat de pénétrer dans un hémicycle parlementaire est enfin franchement illogique lorsque celui-ci devient un décideur politique. A ce titre, aux Etats-Unis, pays ayant pourtant adopté un régime de séparation supposée plus stricte des pouvoirs, le président lit devant le Congrès, en début d'année, le discours ou message sur l'état de l'Union. Il est donc effectivement sans doute plus cohérent, comme l'a proposé Nicolas Sarkozy, de remplacer la pratique désuète d'un discours du chef de l'Etat lu par le président de l'assemblée concernée et écouté debout par les parlementaires par une présence physique du chef de l'Etat dans l'hémicycle.

Le fait qu'en définitive, aucun des grands candidats n'ose créer les véritables conditions d'une VI^{ème} République répond toutefois à une certaine cohérence. Il est effectivement difficile pour un candidat de faire une campagne électorale porteuse pour annoncer simplement, qu'une fois élu, il se comportera en arbitre. Le principe d'une campagne électorale devant le peuple pousse logiquement à élaborer pour chaque candidat un programme détaillé ce qui le conduira une fois élu à se comporter en décideur politique. De ce

Mais je souhaite que cette réalité du *leadership* présidentiel soit reconnue et assumée. C'est une question de transparence du pouvoir ».

²⁷ Convention de l'UMP du 5 avril 2006 sur les institutions, dossier « Cinquième République concilier efficacité et responsabilité », p. 30.

point de vue, plus spécialement au cours de la campagne présidentielle de 2007, l'ensemble des candidats ont élaboré des programmes extrêmement complets et détaillés relevant parfois plus d'un secrétaire d'Etat au budget que d'un président de la République. Le paradoxe a même voulu que des secteurs qui peuvent relever de la compétence du chef de l'Etat, en vertu de la théorie dite du « domaine réservé » comme les affaires étrangères et la défense nationale, fassent l'objet de peu de débats par rapport à d'autres secteurs situés hors de sa compétence. On peut donc penser que le tour général de cette campagne électorale laisse présager une accentuation de la logique présidentialisante en vigueur jusqu'à présent, ce qui est d'ailleurs confirmé par le début de mandat de Nicolas Sarkozy qualifié parfois « d'hyper-président ».

En conséquence, la réforme principale qui permettrait d'instituer une VI^{ème} République parlementaire serait de modifier le mode d'élection du chef de l'Etat²⁸. En effet, si la pratique actuelle dans le régime de la V^{ème} République est celle d'un régime présidentiel, malgré la lettre des articles 5 et 20 de la constitution, c'est parce que le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct²⁹. Disposant ainsi d'une légitimité populaire directe, le chef de l'Etat s'est cru autorisé à violer la constitution et ne pas être seulement un arbitre. Il faudrait donc supprimer, pour instituer en fait un régime parlementaire, l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct. Il est vrai que cette réforme semble politiquement difficilement réalisable tant les Français ont pris l'habitude de cette élection qui est la plus mobilisatrice de toute. Cette réforme devrait en outre être accompagnée de la suppression du droit de dissolution de

²⁸ En ce sens, V. H. ROUSSILLON, « L'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct : une fausse bonne idée ? », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, (Dir. A. BOCKEL, H. ROUSSILLON, E. TEZIÇ), Galatassaray Ünivsertisi Yayinlari, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2000, p. 129.

²⁹ V. Guy CARCASSONNE, « Quel rôle confier au président élu au suffrage universel ? », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, op. cit., p. 161.

l'Assemblée nationale par le chef de l'Etat. Le président étant, en régime parlementaire, irresponsable politiquement, il conviendrait en contre-partie qu'il ne dispose plus de ce droit de dissolution. A ces seules conditions serait modifié en profondeur l'équilibre des institutions.

B - La démocratie directe : la mise en cause des corps intermédiaires

La campagne présidentielle de 2007 a été marquée par ce qui pourrait constituer un des derniers avatars d'un thème récurrent en droit constitutionnel, à savoir la crise du régime représentatif. Cette crise réside dans le contournement de la volonté des représentants, conçus comme des corps intermédiaires appelés à synthétiser la volonté du peuple. Au contraire, on a constaté une tendance visant à établir un lien direct entre les candidats et l'opinion et donc à créer les conditions d'une « démocratie directe ». Cette dernière n'est naturellement pas celle idéale que décrit Rousseau dans *Le Contrat social* et qui ne pourrait convenir, selon ses propres termes, « qu'à un peuple de dieux ». En réalité, le but recherché est, pour les responsables politiques, d'acquérir une légitimité, pas uniquement en début de mandat et, une fois pour toutes, sur toute sa durée, mais en quelque sorte, selon l'expression du professeur Jacques Viguiier, « à temps constant »³⁰, ou en temps réel.

Ainsi, cette démocratie directe se manifeste, de manière déjà habituelle, par l'importance du rôle joué par les sondages publiés de manière quotidienne et sur tous les thèmes³¹. De même, le rôle,

³⁰ V. J. VIGUIER, « De la V^{ème} –démodée ?!?- à la VI^{ème} –plus fashion ?!?- : vers une République de la légitimité à temps constant » in *Demain la VII^{ème} République ?* (Dir. H. ROUSSILLON et S. MOUTON), Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 13.

³¹ Le nombre de sondages effectués pour l'élection présidentielle était en 1965 de 14, en 1969 de 19 et en 1974 de 24. Selon la commission des sondages instituée en 1977, le nombre de sondage effectués a été en 1981 de 111, en 1988 de 153, en 1995 de 157 en 2002 de 193. En 2007, le nombre est estimé à 260, soit plus du double que le nombre de sondages effectués en 1981.

amorcé lors de la campagne référendaire de 2005 sur le traité constitutionnel européen, joué par Internet se confirme³². Cependant, outre de servir de support à l'organisation du débat politique, cet instrument a été utilisé comme une arme dirigée contre un candidat (propos de S. Royal sur le temps de présence des enseignants ; compilation des propos de N. Sarkozy sur fond d'images d'arrestations musclées).

De manière plus nouvelle, la volonté d'établir ce lien direct a conduit à mettre en cause deux autres corps intermédiaires. Il s'agit tout d'abord des partis politiques dont un des buts est effectivement, selon l'article 4 de la constitution, de « concourir à l'expression du suffrage », c'est-à-dire de synthétiser, de formaliser une pensée ou une volonté citoyenne qui est parfois confuse. Au contraire, on a observé une volonté de la part de la candidate socialiste, Ségolène Royal, de contourner son parti. Ceci s'est manifesté par l'organisation de « forums participatifs » présentés comme une phase d'écoute des citoyens par cette candidate et par l'élaboration, à l'issue de ces forums, d'un programme, appelé Pacte présidentiel, distinct du programme du Parti socialiste³³, pourtant minutieusement débattu et voté par les militants. Plus généralement, la tonalité de sa campagne a été de mettre à distance les dirigeants de son parti et de mener une campagne individuelle marquée par une personnalisation du propos et l'utilisation du « je », ce qui a d'ailleurs suscité quelques critiques dans son camp. Il est vrai que par nature l'élection présidentielle est un scrutin personnalisé. En revanche, si, pour Nicolas Sarkozy, la distance observée vis-à-vis de l'UMP est moins nette, c'est sans doute dans la mesure où celui-ci était le président du parti.

³² V. Regards sur l'actualité, *La démocratie électronique*, n° 327, La documentation française, 2007.

³³ Par exemple, le Pacte présidentiel de Ségolène Royal contient des propositions comme la réforme de la carte scolaire, l'évaluation des 35 h, la mise sous tutelle des allocations familiales, l'existence de jurys citoyens, la mise en place de camps militaires pour jeunes délinquants... non mentionnées par le programme du Parti socialiste.

Ensuite, les journalistes ont traditionnellement dans une campagne électorale un rôle de médiateur entre leur public et les candidats. Or, au cours de cette campagne s'est développée la pratique des émissions d'expression directe à l'antenne où des citoyens peuvent interpellier les candidats sur ce qui est supposé être leurs propres préoccupations quotidiennes³⁴. Dans ce schéma, le journaliste doit se contenter d'un rôle de distributeur de parole mais non de contradicteur. L'idée sous jacente est que les journalistes ne sauraient plus mettre en valeur ces préoccupations concrètes en étant soupçonnés d'appartenir à une élite lointaine et complice avec la classe politique. En contre-partie, les électeurs participant à ces émissions expriment des revendications catégorielles et se comportent comme des consommateurs faisant leur marché dans le programme des candidats. Ils sollicitent le candidat plus comme une assistante sociale que comme celui qui a une vision collective et incarne l'intérêt général. En ce sens, la campagne présidentielle de 2007 a été dominée par ce que certains auteurs appellent la *life politics*³⁵, c'est-à-dire l'intégration du vécu, de l'émotion, au détriment de l'idéologie.

C - La « démocratie réactive »

L'idée de « démocratie réactive » est une clé pour comprendre l'élection présidentielle de 2007. L'ère politique actuelle serait effectivement celle où les acteurs politiques, électeurs ou candidats, se positionnent en « réagissant » par rapport à une réforme, une personne, une situation antérieure ou un événement lié à l'actualité³⁶. L'exemple type est celui en 2004 des attentats terroristes de Madrid

³⁴ L'émission télévisée emblématique de cette campagne a été en ce sens l'émission de TF1 « J'ai une question à vous poser » où les candidats ont répondu aux questions posées par un panel de Français.

³⁵ V. G. GRUNBERG, Z. LAÏDI, *Sortir du pessimisme social, Essai sur l'identité de la gauche*, Hachette, Presses de Sciences Po, 2007, p. 207 et s.

³⁶ V. H. ROUSSILLON, « VI^{ème} République et Démocratie réactive », in *Demain la VI^{ème} République ?*, (Dir. H. ROUSSILLON et S. MOUTON), Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 115.

que le président du gouvernement espagnol de l'époque José Maria Aznar avait tenté de récupérer en soutenant qu'ils étaient le fait de l'ETA. La sanction de ce coup politique a été la victoire aux élections législatives du parti d'opposition, le Parti socialiste et de son chef, José Luis Zapatero, alors même que le parti de José Maria Aznar, le Parti populaire, était largement en tête dans les sondages. De même, en France, les manifestations de rue suscitées par différentes réformes touchant à l'éducation ou à la jeunesse, comme celle du contrat de première embauche dit CPE au printemps 2006, et aboutissant à la « suspension » du texte en cause, peuvent être interprétées comme une illustration de la démocratie réactive.

Pour l'élection présidentielle de 2007, avant le vote, c'est cette même idée de démocratie réactive qui peut expliquer ce que font apparaître de manière désormais constante les enquêtes d'opinion, à savoir la volatilité de l'électorat dans ses intentions de vote³⁷ : l'électeur se décide par impulsion en réaction à un comportement ou un discours d'un candidat plus qu'en fonction d'un choix rationnel fondé sur l'analyse d'un programme.

En ce qui concerne les candidats, la démocratie réactive s'est manifestée à travers la technique dite en sciences politiques de « triangulation ». Celle-ci consiste pour un candidat à contrer son adversaire sur son terrain en se réappropriant les thèmes qu'il défend. L'idée est naturellement de rassembler au-delà de son propre camp. Il s'agit donc pour un candidat dit de droite de réagir aux thèmes ou propositions d'un candidat dit de gauche ou réciproquement. Ceci a été particulièrement frappant au cours de la campagne présidentielle 2007. Ainsi, Nicolas Sarkozy a multiplié les références aux grandes figures historiques de la gauche (Jean Jaurès, Léon Blum, Guy Môquet, Victor Hugo) et investi le domaine du

³⁷ La quatrième vague du baromètre politique français du 5 au 19 février 2007 auprès de 5239 personnes par le CEVIPOF et l'IFOP montre que 20 % des électeurs déclarent un second choix dans le champ opposé à celui de leurs premiers choix et que 12,1 % choisissent un candidat n'appartenant pas à la famille politique dont ils se sentent la plus proche (source : *Le Monde*, 18 avril 2007).

social (discours d'Agen du 22 juin 2006 présenté comme une inflexion de la ligne libérale de ce candidat). De même, Ségolène Royal a bâti sa campagne autour de « l'ordre juste », formulé des propositions sur le rétablissement de l'autorité (camp militaire pour jeunes délinquants, internats-relais, mise sous tutelle provisoire des allocations familiales) et répliqué sur le thème de la Nation et de ses valeurs (discours de candidature de Vitrolles le 30 septembre 2006 et de Marseille le 22 mars 2007).

Concernant le scrutin proprement dit, cette démocratie réactive avait pris, à l'occasion des scrutins précédents, la forme d'un rejet de la classe politique ou tout au moins d'un désenchantement vis-vis d'elle. Cette réaction s'est manifestée par un taux d'abstention élevé au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 (28,40 %), un vote protestataire (16,86 % obtenus par Jean-Marie Le Pen et 10,44 % obtenus par l'extrême gauche représentée par Olivier Besancenot, Daniel Gluckstein et Arlette Laguiller), un taux de bulletins blancs et nuls significatif au second tour (4,28 %) et un report massif des voix en faveur de Jacques Chirac (82,21 %) contre Jean-Marie Le Pen (17,79 %).

De même, les résultats de l'élection présidentielle de 2007 peuvent s'expliquer par réaction à ceux de l'élection de 2002. La qualification pour le second tour de cette dernière élection d'un candidat d'extrême droite, Jean-Marie Le Pen et le choix limité qui en résultait entre ce candidat et un candidat de droite ont pu être vécus par les électeurs comme un traumatisme. Il s'agissait donc d'éviter en 2007 ce qui s'est passé en 2002. En ce sens, les résultats de l'élection présidentielle de 2007 ont été marqués par une participation très élevée³⁸ et un vote concentré sur quatre candidats³⁹ qui s'explique en partie par un réflexe de vote utile.

Cependant, alors que jusqu'à présent la démocratie réactive prenait une forme négative avec une abstention élevée et un vote

³⁸ Le taux de participation au 1^{er} tour est de 83,77 % et au 2^{ème} tour de 83,97 %.

³⁹ N. Sarkozy, S. Royal, F. Bayrou, J.-M. Le Pen recueillent ensemble 86,06 % des suffrages.

protestataire, elle prend ici une forme plus positive avec une participation massive, et un recul de ce vote⁴⁰. En réalité, ce vote protestataire s'est plutôt transformé : même si leur personnalité et pensée sont sensiblement différentes, Jean-Marie Le Pen et François Bayrou sont tous deux des candidats « anti-systèmes » qui rejettent le jeu bipolaire classique droite-gauche, s'appuient sur une critique des médias ou des institutions (volonté de supprimer l'ENA). Le vote protestataire reste donc bien présent en 2007 mais sans que cela ne prenne le tour singulier en 2002.

L'élection de Nicolas Sarkozy comme chef de l'Etat n'échappe pas également à l'idée de démocratie réactive. La campagne de l'entre-deux tours a été marquée par le thème du rejet de celui-ci motivé par le danger ou la peur qu'il susciterait (ce que l'on a appelé familièrement le « Tout sauf Sarko »). A ce titre, les enquêtes d'opinion montrent que le vote en faveur de Ségolène Royal n'est pas un vote d'adhésion et est motivé, pour une moitié des électeurs, par une volonté de faire barrage à Nicolas Sarkozy⁴¹. La victoire de ce dernier démontre simplement que les préventions contre sa personne, pour si présentes qu'elles soient, n'ont pas été suffisamment fortes pour contrarier son élection.

Enfin, dans le prolongement de cette élection présidentielle, le deuxième tour des élections législatives illustre aussi ce qu'est aujourd'hui en France la démocratie réactive. Alors que le premier tour de ces élections a été favorable à l'UMP⁴², la crainte d'une « vague bleue », l'hostilité à une réforme, celle de la TVA sociale,

⁴⁰ L'extrême gauche, assimilée à O. Besancenot, G. Schivardi et A. Laguiller, totalise 5,75 % des suffrages et, élargie à M.-G. Buffet et J. Bové, 9 %. L'extrême droite, assimilée à Jean-Marie Le Pen, totalise 10,44 % des suffrages et, élargie à P. de Villiers, 12,67 %.

⁴¹ Selon un sondage IPSOS Dell, sorti des urnes, réalisé le 6 mai 2007, auprès de 3 609 personnes, l'argument des électeurs de Ségolène Royal de « barrer la route à Nicolas Sarkozy » est présent à 42 %, le vote d'adhésion en sa faveur atteint seulement 55 %.

⁴² A l'issue du premier tour des élections législatives du 10 juin 2007, l'UMP a recueilli 39,54 % des suffrages contre 24,73 % pour le PS, soit un différentiel de 14,81 %.

peuvent suffire, en une semaine, à tempérer les résultats du scrutin et à produire une réaction par rapport au premier tour⁴³.

*

* *

En définitive, l'élection présidentielle française de 2007 révèle, en apparence, une application ferme des principes démocratiques. A cet égard, le président du Conseil constitutionnel Jean-Louis Debré s'est félicité, le jeudi 10 mai 2007 à l'occasion de la proclamation de l'élection du président de la République, du faible nombre d'incidents constatés. Toutefois, de manière plus profonde, cette élection a vu aussi émerger de nouvelles formes de démocratie plus pernicieuses compte tenu de leur démagogie sous-jacente.

⁴³ A l'issue du deuxième tour des élections législatives du 17 juin 2007, l'UMP a recueilli 46,37 % des suffrages contre 42,25 % pour le PS, soit un différentiel de 4,12 %.

LE PARRAINAGE : ACTE POLITIQUE, ACTE REPUBLICAIN

**par Béatrice Barrau,
chargée de mission à la mairie de Toulouse
doctorante à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

En 1974, le Conseil constitutionnel qualifiait le parrainage d' « acte politique grave »¹. Une telle déclaration nous invite à penser que plus de trente ans après, la doctrine aurait épuisé ses arguments, et clos les controverses sur ce point. Pourtant, en 2007, l'Association des maires de France intitulait l'un de ses communiqués de presse : « Le parrainage n'est pas un soutien mais un acte républicain² ».

La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 *relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel* prévoit que « quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le gouvernement assure la publication de la liste des candidats. » Cette liste est établie par le Conseil

¹ Déclaration du Conseil constitutionnel à l'occasion de la proclamation des résultats à l'élection du président de la République du 24 mai 1974, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1974, p. 57.

² Communiqué de l'Association des maires de France du 7 mars 2007.

constitutionnel. Une quête de signatures la précède. Il s'agit de recueillir des « présentations », que la presse a re-baptisées en leur substituant le terme de « parrainages ». Nous verrons que cette appellation entraîne des conséquences sur la conception même de cet « acte républicain ».

A chaque élection présidentielle, la question des parrainages ouvre les débats, mais laisse place à d'autres polémiques presque aussitôt. Chronologiquement, les candidats potentiels doivent en effet satisfaire à cette première règle constitutionnelle avant de poursuivre la compétition électorale. Il est reproché à cette exigence de parasiter chaque début de campagne par un grand battage médiatique au détriment de la confrontation d'idées et de programmes politiques.

Lors de l'élection présidentielle de 2007, la liste des candidats a été connue le 19 mars à 17 heures 30. Pour autant, la désignation des prétendants ne constitue pas un signal de départ de la course à la présidence, qui commence bien avant. Au contraire, l'établissement de cette liste marque le point d'arrêt de vocations, et l'on peut citer à titre d'exemple celle de Nicolas Dupont-Aignan en 2007, qui avait refusé de participer aux primaires de l'UMP, ou encore celle de Charles Pasqua en 2002.

Le général de Gaulle soulignait : ce qui est à craindre, ce n'est pas le vide mais le trop-plein. Dès lors, comment procéder pour éviter certaines prétentions, notamment les plus fantaisistes, et donner ainsi la solennité nécessaire à l'élection du chef de l'Etat ? Plusieurs techniques tentent d'opérer cette sélection. Les constituants pouvaient envisager des choix « populaires » à l'instar de ce qui se pratique en Pologne³ ou au Portugal⁴. Ils auraient pu également concevoir une présentation par les partis politiques, au moyen de primaires.

³ Les candidats potentiels aux élections présidentielles polonaises doivent recueillir 100 000 signatures de soutien (art. 127.3 de la constitution du 17 octobre 1997), mais il s'agit d'un nombre élevé : la Lituanie prévoit 20 000 signatures (art 79 de la constitution du 25 octobre 1992) et il s'agit comme pour le Portugal de l'unique moyen de présentation d'un candidat, tandis que l'Autriche exige 6 000 signatures de citoyens alternativement avec un parrainage parlementaire.

Le parrainage, acte politique, acte républicain

La France dispose d'un système différent, et singulier. Il ne s'agit pas d'un mode de désignation populaire ou partisan, ni même mixte, mais d'une sélection des candidatures qui résulte de notre histoire. La méfiance du général de Gaulle envers les partis politiques a déterminé ce choix. Le mécanisme de limitation des candidatures existe en effet dès 1958⁵ : la constitution exigeait cinquante « présentations »⁶. Charles de Gaulle, tout comme Michel Debré, préféraient éviter une prédominance des partis politiques, et laisser ce choix à des « grands électeurs », aux élus locaux principalement. Ils abhorraient le système des partis, par définition partial, et par conséquent partiel dans sa représentativité⁷. En 1962, le « filtre »

⁴ Il est intéressant de noter que la constitution portugaise (article 127) prévoit un minimum (7 500) et un maximum (15 000) de signatures.

⁵ Cf. la critique de Philippe Blachère, lors d'une réunion de discussion de l'Association française de droit constitutionnel du 11 mai 2007 sur les parrainages. Compte-rendu sur le site afdc.fr.

⁶ Art. 1 de l'ordonnance n°58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du président de la République : « Dix jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du président de la République, le gouvernement assure la publication de la liste des candidats. // Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées, douze jours au moins avant le premier tour de scrutin, à titre individuel ou collectif par les membres du collège électoral chargé d'élire le président de la République et investis d'un mandat public électif. Aucun nom ne peut être retenu s'il n'est proposé par au moins *cinquante* membres dudit collège. // Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées. // Les nom et qualité des membres du collège qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste ne sont *pas rendus publics*. »

⁷ Dans son discours de Bayeux, le 16 juin 1946, de Gaulle explique : « [...] la rivalité des partis revêt chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays. Il y a là un fait patent, qui tient au tempérament national, aux péripéties de l'Histoire et aux ébranlements du présent, mais dont il est indispensable à l'avenir du pays et de la démocratie que nos institutions tiennent compte et se gardent, afin de préserver le crédit des lois, la cohésion des gouvernements, l'efficacité des administrations, le prestige et l'autorité de l'État. » et conclut : « C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des

rendu nécessaire par l'instauration du suffrage universel direct a, par conséquent, été calqué sur le système des grands électeurs que l'on connaissait jusqu'alors pour élire le président de la République. D'ailleurs, l'expression « grands électeurs » a désigné, habituellement jusqu'en 1976, les citoyens qui disposaient d'un mandat électif les autorisant à donner leur signature à un candidat aux présidentielles. Il s'agissait des parlementaires, des membres du Conseil économique et social, des conseillers généraux et des maires. A partir de 1976, la liste s'est régulièrement enrichie. Le dernier à l'avoir intégrée est le président de la Nouvelle-Calédonie, avec la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006. Aujourd'hui 47 300 élus sont habilités à présenter un candidat⁸. Il en résulte que quatre-vingt personnes pourraient au maximum, théoriquement, se présenter aux présidentielles.

En 1962, le nombre de signatures requis passe à cent avec une exigence supplémentaire : les présentations doivent émaner d'au moins dix départements ou territoires d'outre-mer différents. Les élections de 1965, de 1969 et de 1974 ont connu des problèmes d'organisation avec la multiplication des candidatures. La loi organique du 18 juin 1976 relève alors le seuil à cinq cents et impose que les signatures proviennent d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer (les Français de l'étranger constituant un département fictif), toutefois sans que plus d'un dixième –cinquante-soit issu d'un même département ou territoire⁹. En 2002, un nombre record de seize candidats a pourtant été constaté alors qu'ils n'étaient que six en 1965, sept en 1969, douze en 1974, dix en 1981, et neuf en 1988 et 1995. Un nombre élevé de candidatures peut avoir des conséquences retentissantes et inattendues : en témoigne le premier

partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. »

⁸ Si l'on prend en compte le cumul des mandats, le nombre des présentateurs se trouve réduit à 42 000.

⁹ Cette condition a pour objectif d'éviter toute candidature régionaliste.

Le parrainage, acte politique, acte républicain

tour de l'élection présidentielle de 2002, la division de la gauche ayant fait le jeu de l'extrême droite.

A chaque élection présidentielle se pose la question de la nécessité d'une réforme de cette présentation des candidats. Au cours de la dernière élection, douze candidats se sont présentés au premier tour. Il s'agissait pour certains, non pas d'être élus, mais par leur candidature, de peser dans les débats et la vie politique.

D'une part, il faut évoquer la pertinence et l'efficacité de cette procédure et noter dans le même temps que cette occupation de l'espace politique se trouve précédée, avec cette course aux signatures, d'un lot de manœuvres politiciennes, voire de pressions et de polémiques. Une fois la liste des candidats établie, un tirage au sort de cinq cents « parrains » pour chaque candidat, permet de satisfaire à l'exigence de publicité effectuée par le Conseil constitutionnel. Or les élus locaux, ruraux et apolitiques pour la plupart, n'ont aucun intérêt personnel à voir leur nom publié. Leurs électeurs tiennent à la neutralité de leur gestion, au-dessus des partis. Donner leur signature à l'un ou l'autre des candidats reviendrait pour une partie de leurs administrés à considérer qu'il s'agit d'un soutien politique. Afin d'éviter les difficultés à récolter les précieuses signatures, il est souvent proposé de modifier la publicité partielle qui a lieu une fois les candidatures validées. Le second levier par lequel il est possible de réformer la procédure des « parrainages » consiste à modifier le nombre de signatures requises. Une proposition de loi organique (n° 472) visant à élever à 1 000 les présentateurs à partir du 1^{er} janvier 2008, a été formulée par le sénateur Robert del Picchia et déposée au Sénat le 30 août 2006.

D'autre part, le système du parrainage se voit accusé d'empêcher certaines personnalités d'accéder au suffrage, pourtant considérés comme candidats représentatifs d'un électorat national. En effet, si cette pré-sélection s'avère indispensable, elle pose toutefois la question de la représentation dans notre démocratie. Si les « petits » candidats se trouvent confrontés à des difficultés matérielles pour se présenter, ne peut-on pas les encourager, de sorte que toutes les vocations trouvent un écho sur l'agora politique ? ou au contraire

faut-il rallier l'idée de Pierre Mazeaud, président du Conseil constitutionnel, selon laquelle « l'élection présidentielle sert à désigner le chef de l'Etat. C'est considérable. Ne lui demandons pas en plus de permettre un sondage en vraie grandeur des différentes sensibilités du paysage politique national »¹⁰.

Selon une dichotomie apparemment simpliste, examinons les arguments en faveur d'une réforme du « parrainage » (I) avant d'examiner les raisons du maintien de cette procédure (II).

I - Pour une réforme des « parrainages »

Recueillir cinq cents parrainages, soit convaincre 1,2 % des présentateurs, représente une difficulté presque infranchissable pour certains candidats à la candidature. Si l'on peut se réjouir que les ambitions fantaisistes soient arrêtées dans leur élan, on peut discuter du fait que des personnalités représentant un électorat national ne puissent pas accéder à l'arène (A). La difficulté à récupérer ces signatures engendre des dérives, qui incite à réfléchir sur les raisons du refus des élus à donner leur parrainage (B).

A - Candidats fantaisistes ou électorat national

Alors que la procédure de présentation a pour objectif de prévenir des candidatures fantaisistes, et l'on en a connu, la légitimité de cette procédure se trouve contestée lorsqu'un candidat qui a des difficultés à obtenir ses signatures se réclame d'un électorat important, *a fortiori* quand il se retrouve au second tour de l'élection présidentielle. Bien sûr, on pense là au candidat Le Pen. Dès lors, si l'objectif est d'éviter les candidatures extrémistes, il n'est pas certain que le but soit atteint, de même que pour les candidatures fantaisistes dont on a des exemples pour presque toutes les élections. La facilité ou la difficulté à obtenir les parrainages ne présage pas de la représentativité¹¹ du candidat. La procédure de parrainage n'exclurait pas les candidatures fantaisistes et rendrait difficile la

¹⁰ Discours des vœux au président de la République du 3 janvier 2006.

¹¹ On peut citer par exemple les candidats Gluckstein et Le Pen en 2002.

Le parrainage, acte politique, acte républicain

participation de courants importants. Ainsi, des « petits » candidats, modérés, comme Corinne Lepage, peuvent être éliminés¹². Enfin, si diverses sensibilités existent au sein d'un même parti, elles sont réduites à un seul candidat désigné (comme ce fut le cas pour l'UDF).

L'envergure de l'élection présidentielle justifie la question suivante : est-il normal que ce soient des élus locaux qui, majoritairement, aient à se prononcer sur les enjeux d'une élection nationale ? Pour certains, rien ne légitime que ce soient des « grands électeurs » qui assument ce rôle. Éric Raoult a déposé le 7 mars 2007 une proposition de loi (n° 3768) visant à faire parrainer chaque candidat par 500 présentateurs ou au moins 500 000 citoyens inscrits sur les listes électorales. D'autres encore proposent un système hybride faisant passer de cinq cents à mille le nombre de parrainages en comptant 5 % émanant de parlementaires, de conseillers généraux ou conseillers régionaux, auquel on ajouterait un critère alternatif : permettre la présentation d'un candidat par tout parti politique ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale.

Enfin, l'actualité de cette dernière élection présidentielle a fait état de pressions exercées sur ces élus. Ces derniers, réticents à voir leur nom publié, ne donnent que difficilement leur parrainage.

B - Des « manœuvres » des candidats et des réticences des élus

Jean-Louis Masson, sénateur, a déposé¹³ une proposition de loi (n° 149) tendant à instaurer des sanctions pénales à l'encontre des personnes exerçant des pressions ou des représailles *a posteriori* sur les élus habilités à parrainer des candidats aux élections présidentielles.

L'exposé des motifs fait état « de multiples pressions [qui] ont été exercées pour dissuader les maires de parrainer tel ou tel candidat. Des représailles *a posteriori* sont aussi à déplorer à l'encontre de

¹² *Le Monde* du 10 mars 2007 annonçait son retrait de la course à la présidentielle « malgré [sa] capacité à obtenir [ses] 500 signatures » pour rejoindre François Bayrou.

¹³ Proposition de loi déposée au Sénat le 10 janvier 2007.

maires ayant accordé leur parrainage : chasseurs à l'encontre des parrains d'un candidat écologiste, chantage aux subventions départementales selon l'orientation politique des parrainages, exactions diverses contre les parrains des candidats d'extrême droite ou d'extrême gauche... »

C'est pourquoi, il propose l'insertion d'un article L. 107-1. *dans le code électoral* : « Quiconque, par des menaces ou des voies de fait, par des promesses d'octroi ou de refus de subventions, de faveurs ou d'autres avantages y compris de nature politique ou électorale, aura tenté d'obtenir qu'un élu accepte ou s'abstienne de présenter un candidat aux élections présidentielles, sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros. La sanction de l'article L. 7¹⁴ du code électoral lui est applicable. Il en sera de même pour toute personne ayant exercé des représailles *a posteriori*, à l'encontre d'un élu au motif qu'il aurait présenté ou refusé de présenter un candidat ».

Il faut ici rappeler que le Conseil constitutionnel a pour mission de veiller « à la régularité de l'élection du président de la République »¹⁵ et à la différence des élections législatives, le Conseil effectue des vérifications avant et après les opérations de vote. Ainsi, il désigne ses délégués, près de 2 000 magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, chargés de vérifier sur place le bon déroulement du vote. On peut regretter ici que le Conseil constitutionnel ne vérifie pas les opérations de pré-campagne. Néanmoins, il procède à l'examen du consentement des élus lorsqu'ils donnent leur signature. Ce consentement est exprimé par l'envoi postal au 2 rue de Montpensier du formulaire établi par

¹⁴ L'article 7 du code électoral pose : « Ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale, pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions prévues par les articles 432-10 à 432-16, 433-1, 433-2, 433-3 et 433-4 du code pénal ou pour le délit de recel de l'une de ces infractions, défini par les articles 321-1 et 321-2 du code pénal. »

¹⁵ Article 58 de la constitution du 4 octobre 1958.

Le parrainage, acte politique, acte républicain

l'administration, destiné à recueillir le « parrainage ». On peut préciser ici que cette décision n'est susceptible d'aucun retrait.

L'article 3-I de la loi du 6 novembre 1962, tel qu'il a été complété par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 prévoit que le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste, sont rendus publics par le Conseil constitutionnel, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. Un décret n° 76-738 du 4 août 1976 a précisé que cette publicité était assurée par la publication de la liste au *Journal officiel*. En 1988, le Conseil constitutionnel a procédé, à titre d'information, à l'affichage dans ses locaux, des noms de tous les « présentateurs » qui avaient donné un parrainage valable. Le Conseil constitutionnel, à cette date, a estimé souhaitable que tous les noms soient rendus publics.

En 2002, le Conseil réitère son vœu de publicité intégrale, qui lui semble conforme à l'égalité entre les élus et à une plus grande transparence de la vie démocratique. D'autant plus qu'avec Internet, cette publicité serait largement et facilement diffusée. Toutefois, cette préconisation se heurtait au dernier alinéa du I de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962. Le Conseil a proposé qu'il soit remplacé par « huit jours au moins avant le premier tour du scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des auteurs des présentations qu'il a validées ». Le Parlement n'a pas suivi cette préconisation et le Conseil a donc décidé de s'en tenir à la diffusion de cinq cents noms pour chaque candidat. Les présentateurs étant tirés au sort. Il faut évoquer à ce propos la loi organique modificative du 5 avril 2006¹⁶. Ce texte prend en compte les observations du Conseil constitutionnel notamment l'anticipation du recueil des parrainages. Par sa décision n° 2006-536 DC du 5 avril 2006, le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi conforme à la constitution. Il a émis à nouveau des observations notamment sur la diffusion des noms de tous les présentateurs sur son site Internet en lieu et place de la publication au *Journal officiel* des cinq cents

¹⁶ Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du président de la République.

parrainages tirés au sort pour chaque candidat. Le député René Dosiere a largement soutenu cette recommandation, qui a été écartée. Pourtant, cette préconisation était faite depuis 1974. Au cours des débats, il lui a notamment été répondu que le Conseil constitutionnel affichait dans le hall de la rue de Montpensier l'ensemble des parrainages¹⁷.

Les débats des parlementaires sur la question des parrainages montre l'intérêt suscité par cette problématique. Il en ressort qu'une réforme radicale ne semble être ni souhaitée, ni adaptée. Il convient d'examiner dans quelle mesure.

II - Contre une réforme de la « présentation »

On pourrait, nous l'avons vu, imaginer un système très différent, voire même supprimer toute condition de parrainage. Toutefois, il semble important de limiter les candidatures aux élections présidentielles (A). Ainsi, nous verrons que notre système de présentation n'est pas une réponse à une demande de soutien politique, même si le terme « parrainage » nous invite à penser le contraire (B).

A - L'impérieuse nécessité de limitation des candidatures

A l'argument de la représentativité d'un électorat national, on peut rappeler qu'un certain nombre de dictateurs est arrivé au pouvoir par les urnes. A l'instar de Hiam Mouannès, dans sa « réflexion sur le « parrainage » et la démocratie »¹⁸, nous pouvons rappeler que Hitler en Allemagne, Mao en Chine, et Fidel Castro à Cuba sont des « oppresseurs légitimisés ». La restriction du libre suffrage permettrait de le défendre. Ainsi, les démagogues peuvent-ils être, sinon évités, au moins contenus dans leur nombre.

¹⁷ René Dosiere a alors répondu en séance le 21 mars 2006 : « Voilà qui est indiscutablement plus simple si l'on habite à Marseille ! »

¹⁸ Hiam MOUANNES, « Réflexion sur le « parrainage » et la démocratie » in « Les élections présidentielles » de 1995, *Revue des Sciences Politiques*, n° 34, p. 81, 1^{er} semestre 1995.

Le parrainage, acte politique, acte républicain

La réforme des parrainages ne semble plus être aussi prégnante avec la tournure qu'a prise la dernière élection et la mise en exergue du vote utile. Le souvenir amer du premier tour du 21 avril 2002 a montré les limites de notre système politique. Le nombre de candidats peut être mis en cause, et on sait aujourd'hui, avec les dernières élections présidentielles, que l'abstentionnisme n'est pas irrémédiable, si l'enjeu électoral est estimé suffisamment important.

Eludons maintenant l'éventualité des primaires, qui ne représentent pas une solution miracle. Tout système de sélection provoque des « manœuvres », des batailles à l'intérieur des partis comme aux Etats-Unis. De plus, comme nous avons pu le voir précédemment, les grands partis présentent un seul leader, effaçant ainsi les diversités qui peuvent co-exister au sein d'une même formation politique. Citons l'exposé des motifs de la proposition de loi de Robert del Picchia : « Outre l'inconstitutionnalité d'une telle disposition si elle devait être introduite par le législateur organique ou ordinaire dans le système électoral français, il ne paraît pas envisageable de réduire en France l'offre politique à un bipartisme qui serait assurément mal perçu, et rejeté même, par les électeurs. D'autres ont défendu l'alternative italienne, c'est-à-dire l'organisation au sein des partis politiques d'élections primaires élargies aux sympathisants, et non plus aux seuls adhérents dont le nombre est en baisse constante (et le vote trop discipliné). Le candidat ainsi investi apparaît légitime. »

Enfin, il faut répondre à l'attaque visant la légitimité des « présentateurs ». S'il est vrai que certains partis ont une résonance nationale, et se trouvent très peu implantés localement, on peut débattre de la question suivante : n'est-il pas important qu'un président bénéficie d'une assise territoriale importante ?

Pour Frédéric Rollin, si le Front national n'a pas réussi à former un corps d'élus locaux susceptibles de le soutenir, c'est qu'il est certainement « jugé comme n'étant pas un partenaire acceptable ». Pour lui, « notre système de sélection a aujourd'hui suffisamment évolué pour qu'une réforme textuelle ne soit plus nécessaire ».

Cependant, la question est posée : « Si un élu ne donne pas le nom de la personne pour laquelle il a offert son parrainage, manque-t-il de courage politique ? et de respect envers ses administrés ? » Voyons dans quelle mesure l'emploi d'un mot pour un autre peut influencer un comportement.

B - Le poids des mots

A l'instar du communiqué de presse de l'Association des maires de France¹⁹ (AMF), il faut effectuer un travail pédagogique auprès des élus habilités à « présenter » un candidat aux élections présidentielles. Il ne s'agit pas d'un soutien mais d'un acte républicain. Pour l'AMF, ce ne serait pas un choix, et encore moins un vote en faveur de l'un ou l'autre candidat. Le parrainage serait un acte républicain et ne devrait pas être compris comme un droit de veto destiné à empêcher une candidature adverse. Ainsi, le parrainage relève de la seule liberté de conscience du maire. C'est pourquoi Jacques Pelissard, président de l'AMF préconise un anonymat des choix ou la possibilité d'accorder un double parrainage. A défaut de publicité totale, on peut rallier ce point de vue.

L'emploi même du terme « parrainage » en lieu et place de « présentation » montre le dévoiement de la conception même de cette procédure, dont il conviendrait d'expliquer, ou à tout le moins de rappeler le but aux « présentateurs ». Il faut analyser le mot « parrainage » qui renvoie habituellement à la fonction de parrain ou de marraine. Le parrain ou la marraine est celui qui amène un enfant sur les fonds baptismaux et le fait entrer dans la communauté chrétienne puis veille à son éducation religieuse. Par extension, ce terme désigne celui à qui l'on porte de l'affection ou encore celui qui donne son nom à quelque chose. Mais il peut également désigner celui ou celle qui permet à un novice d'entrer dans une société, une association, un ordre honorifique. Le parrainage devient par extension l'acte par lequel on donne son appui, mais aussi sa caution

¹⁹ Cf. *supra*.

Le parrainage, acte politique, acte républicain

morale. Ainsi, on ne sera pas étonné de voir qu'un élu soit réticent à parrainer, à répondre d'un candidat dont les idées seraient pas en adéquation avec les siennes. S'il n'est pas un soutien politique, le parrainage reste néanmoins un acte politique.

*

* *

En conclusion et malgré les difficultés que nous avons évoquées, nous pouvons relever que ce système, indispensable, ne fonctionne pas si mal. En avril 2002, avec 17 815 formulaires de parrainages reçus rue de Montpensier, le président du Conseil constitutionnel, alors Yves Guéna, avait annoncé qu'il n'y avait pas eu de « grève des parrainages ».

Le mieux n'est-il pas l'ennemi du bien ?

INTERNET, GRAND VAINQUEUR DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2007 ?

**par Claire Rius Burgada,
doctorante à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

« Plus encore qu'en 2002, les campagnes des années 2007 et 2008 se dérouleront sur le web. La généralisation du haut débit [...] ¹ comme la reconnaissance de l'internet en tant que média, obligent à considérer le rôle de l'internet comme vecteur des idées politiques et comme lieu de débat démocratique » prédisait dès 2006 Isabelle

¹ Si, en attendant les données officielles de l'ARCEP, on se fie aux dernières statistiques produites par Médiamétrie GFK (vraisemblablement en-dessous de la réalité), en date du premier trimestre 2007, le taux d'équipement en ordinateur serait passé de 50,6 % des foyers français au premier trimestre 2006 à 56,3 % un an plus tard (soit une progression annuelle de 12 %). D'après les mêmes sources (reconnues et publiées par www.internet.gouv.fr), 11,8 millions de foyers français sont connectés, au premier trimestre 2007, à Internet (dont près de 88 % en haut débit) soit près de 30 millions de Français de plus de 11 ans, soit une augmentation de 11 %, en glissement annuel, par rapport à l'année dernière, qui porte le taux de connectés à 56,5 % des Français.

Falque-Pierrotin², conseillère d'Etat et présidente du Forum des droits sur l'internet³. Rapide, décentralisé et universel, relativement peu onéreux, bénéficiant d'une audience sans cesse grandissante, ce nouvel instrument de communication ne pouvait que modifier nos pratiques démocratiques dont le perfectionnement a toujours été associé aux développements technologiques : « De l'invention de l'imprimerie en passant par les chemins de fer, la radio, la télévision et le câble, chaque nouvelle technologie a été accompagnée de changements dans le fonctionnement des systèmes politiques qui amélioreraient la communication et facilitaient la participation politique. »⁴

Aussi, après avoir envahi foyers et bureaux, Internet a, bien qu'avec beaucoup de retard⁵, investi très naturellement la politique française. Présent sous une forme ou sous une autre, dans tous les aspects et toutes les étapes des dernières échéances électorales, le web a profondément affecté la dernière élection présidentielle et plus fondamentalement encore notre démocratie. Effectivement, durant la campagne électorale, quel internaute n'a pas « surfé » sur les sites politiques ? été submergé par le flot de sondages électroniques ou tenté de connaître les résultats des élections dès 18 h en consultant les médias francophones ? Quel électeur n'a pas été influencé par la polémique, révélée par Internet, autour de la déclaration de Ségolène Royal sur la présence des enseignants 35 heures par semaine au sein

² Extrait d'une recommandation en date de juin 2006, présentée officiellement le 17/10/2006, du Forum des droits de l'Internet, ayant pour vocation de constituer un guide juridique de l'utilisation de l'internet à destination des candidats aux élections politiques.

³ Le Forum est une association loi 1901, créée en décembre 2000, à l'initiative du premier ministre.

⁴ C. Laudon KENNETH, *Communications Technology and Democratic Participation*, New York, Preager, 1977.

⁵ Nous accusons, en la matière, un retard d'un peu moins d'une dizaine d'années, par comparaisons avec le continent Nord Américain qui connaissait notre stade de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) en matière de politique dès les élections présidentielles de 1996 et plus encore de 2000.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

de leurs établissements ou scandalisé par la mise aux enchères en ligne de son parrainage par le maire André Garrec ?...

La campagne de la candidate socialiste, Ségolène Royal, ne s'est-elle pas principalement axée autour de son très médiatique blog « Désirs d'avenir »⁶ ? François Bayrou ne s'est-il pas construit une présence sur la scène politique française, inespérée quelques mois auparavant mais incontournable par la suite⁷, grâce à son blog personnel ? Ainsi qu'au soutien de ses « cyberpartisans » ? La « Sarkosphère » n'a-t-elle pas fonctionné à merveille ? Combien de candidats à la dernière élection présidentielle ne disposaient pas⁸ au moins d'un blog personnel ? Aucun⁹ !

L'irruption d'Internet dans le paysage politique français n'est pourtant pas sans soulever la question de son cadre juridique : comment intégrer cette nouvelle technologie de l'information et de la communication (NTIC) dans le *corpus* bien établi des règles électorales ? Est-il possible de concilier le principe de sincérité du scrutin avec la diffusion sur le net des résultats partiels des élections dès 18 h ? L'équilibre du temps d'expression des candidats est-il compatible avec les images infiniment disponibles sur la toile ?

⁶ www.desirsdavenir.org S'engageant ainsi dans un projet, fort distinct (est-il besoin de le rappeler ?) de celui de son parti (qu'elle s'était pourtant engagée à défendre). Les « errements » de la candidate par rapport au programme présidentiel socialiste provenant tout autant de ses prises de positions personnelles que de sa volonté, et fidélité, à concrétiser son projet de « démocratie participative », incarnées et réalisées au travers de son blog, illustrant l'impact et le rôle d'internet dans la campagne présidentielle et plus largement la vie politique française.

⁷ Au moins jusqu'à l'échec des élections législatives...

⁸ A titre personnel et/ou partisan. En effet, si l'ensemble des candidats bénéficient d'un blog personnel, certains disposent également du site internet de leurs partis : Parti socialiste, Union pour la majorité présidentielle, Front national, Ligue communiste révolutionnaire, Union pour la démocratie française (devenue Modem), Parti communiste français, les Verts et Mouvement pour la France, Chasse, pêche, nature et traditions (soit neuf candidats sur douze).

⁹ La bibliographie qui suit offre la liste exhaustive des blogs personnels de la totalité des candidats à l'élection présidentielle de 2007.

Synonymes de progrès, les avancées technologiques relèvent du défi pour le législateur et le juge qui ont bien des difficultés à les traduire et les encadrer juridiquement. Mais, en réalité, la révolution numérique de cette dernière élection présidentielle ne provient pas tant de la modernisation de la procédure électorale ou encore des formes de la communication politique que du débat démocratique, qu'elle a profondément bouleversé (relancé ?).

Indéniablement, Internet a su séduire et mobiliser des électeurs jusque là en perte de confiance dans leurs institutions comme dans leurs représentants, suscitant et nourrissant « l'espoir d'une rénovation de nos systèmes politiques »¹⁰. « Véhicule qui permettra d'éduquer les citoyens, de stimuler leur participation, de mesurer l'opinion publique, de faciliter l'accès aux informations gouvernementales, de favoriser la discussion collective sur les affaires publiques et de simplifier les procédures de vote »¹¹, Internet s'envisagerait, face à une impossible démocratie directe et à un système représentatif en crise¹², comme le support d'« une démocratie revitalisée : la démocratie électronique »¹³.

En effet, inspiré par la théorie de la « démocratie participative », le discours sur la « démocratie électronique » est, pour reprendre la

¹⁰ Thierry VEDEL, « L'idée de démocratie électronique, origines, visions, questions », paru dans *Le désenchantement démocratique*, sous la direction de Pascal PERRINEAU, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2003.

¹¹ Anthony CORRADO et Charles FIRESTONE, *Elections in cyberspace*, Washington, The Aspen Institute, 1996.

¹² Dont les symptômes seraient, pour reprendre la typologie de Daniel Bourmaud (Daniel BOURMAUD, « L'impossible réforme de la V^{ème} République », paru dans *Demain la Sixième République*, sous la direction de Henry ROUSSILLON, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007) : une crise d'adhésion, caractérisée par un effondrement de la participation électorale et l'implosion des partis politiques ; une crise des institutions : le citoyen ne comprenant plus la logique, et le fonctionnement d'institutions émietées ; une crise des représentations marquée par une désidéologisation et une technicisation des hommes politiques au pouvoir qui consacrent le règne de l'expert.

¹³ Thierry VEDEL, *op. cit.*

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

formule d'Anne-Marie Gingras, largement empreint de « l'idéologie de la communication »¹⁴, selon laquelle « la plupart des problèmes sociaux et politiques viennent d'un manque de communication et que la solution à ces problèmes se trouve essentiellement dans l'implantation de nouvelles structures de communication et d'information »¹⁵. Juguler la crise institutionnelle de notre démocratie représentative implique donc de renouveler les conditions d'exercice du pouvoir politique, autour de trois axes majeurs modélisant le concept de « démocratie électronique » : « l'information des citoyens, le débat et la discussion, la délibération et la prise de décision publique »¹⁶.

Ainsi, concrètement, en contribuant à une meilleure information, quantitative et qualitative du citoyen, Internet favorise une participation et une prise de décision éclairées de l'électeur ainsi qu'une certaine transparence de l'action publique, clef de la confiance des électeurs et du bon fonctionnement du système dans son ensemble. Instrument de communication interactif et multidirectionnel, le web revitalise l'espace public, enrichit le débat politique en permettant une redistribution du pouvoir en faveur du citoyen. Le développement des forums de discussion, conjugué à la « blogosphère citoyenne », offre non seulement la possibilité à tout internaute de s'exprimer librement et de s'immiscer dans un débat public, dont beaucoup se croyaient exclus, mais également de s'adresser directement *aux* politiques, d'évoluer d'une communication politique, *par* les politiques, vers une communication *entre* élus et électeurs et enfin, en fédérant les énergies, de déboucher sur une prise de décision et la naissance de projets et actions concrets.

Remède miracle, s'attaquant enfin à la pathologie elle-même de notre système en crise chronique ? Indiscutablement, en administrant

¹⁴ Anne-Marie GINGRAS, « La démocratie et les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication : illusion de la démocratie directe et exigences de l'action collective », in *Politique et Sociétés*, Québec, Société québécoise de science politique, volume 18, n° 2, 1999.

¹⁵ Anne-Marie GINGRAS, *op. cit.*

¹⁶ Thierry VEDEL, *op. cit.*

une dose d'espoir, à un certain électorat, convaincu de reprendre ainsi un pouvoir indûment subtilisé, comme à un certain nombre d'élus, désarmés face à la désaffection de leurs concitoyens, la « démocratie de l'internet » soigne bien des maux... pourtant, certaines voix s'élèvent et crient à l'effet placebo ! Il est vrai que c'est oublier qu'Internet n'est qu'un outil, et de la même manière que ce n'est pas le pinceau qui fait la beauté d'une œuvre d'art, ce ne sont pas les NTIC qui engendrent *sui generis* de meilleurs citoyens ou une meilleure pratique de la politique. La « démocratie électronique » ne serait qu'une illusion porteuse de faux espoirs, pire, elle serait dangereuse ! Ainsi, face au discours dithyrambique de certains, d'autres s'inquiètent de ce nouvel espace qu'ils dénoncent comme être « un endroit sans règles, sans éthique, sans pouvoirs, où les individus rois seraient tous égaux, ce qui conduirait à une simplification des débats, à la diffusion d'idées fausses, ouvrant un boulevard aux populistes et ne permettant plus la gouvernance des éclairés, face à une réalité éminemment complexe »¹⁷.

La fracture numérique ne consacre-t-elle pas l'absence de tout caractère démocratique de la « démocratie électronique » ? ! Peut-on réellement qualifier de délibération démocratique les débats électroniques, dont les différentes études démontrent le caractère irrationnel, individualiste et idéologiquement homogène ? Peut-on construire une démocratie sans projet de société sur le long terme ? sans traduction politique concrète ? Le citoyen actif et éclairé n'est-il pas un mythe, et la transparence politique une fable ? Oscillant donc, à bien des égards, entre parodie de démocratie et utopie, la « démocratie électronique » est un mouvement spontané et immature. Pour autant, nul besoin d'adopter une attitude manichéenne d'adhésion ou de rejet, largement caractéristique des débats essentiellement émotionnels qu'elle provoque. Les espoirs qu'elle a su

¹⁷ Commentaire ironique du blogueur Versac sur un article de Philippe JEANNE, « L'Europe bloguée », in *Libération*, Paris, 21/09/2005, dans lequel l'auteur affirme que « les blogs ont une influence néfaste sur la politique française parce qu'ils favorisent une pensée simpliste et la répétition de clichés partisans. »

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

inspirer ne doivent pas être anéantis par les limites ou risques qu'elle porte en son sein. La « démocratie électronique », et plus largement, la « démocratie participative » à laquelle elle est associée, ne doivent pas nécessairement s'envisager alternativement à notre régime représentatif. Conjugués, les systèmes pourraient s'enrichir et se stabiliser mutuellement pour un meilleur fonctionnement général.

I - De www.electionpresidentielle2007.fr...

Indéniablement, la dernière élection présidentielle a consacré une certaine révolution numérique de la politique française : de la procédure électorale à la communication politique, du vote électronique à « Désirs d'avenir », l'ère du digital citizen¹⁸ est née.

A - Le code électoral 2.0 ?

Défrayant la chronique de cette dernière élection présidentielle, André Garrec, maire d'une petite commune de Normandie¹⁹, a mis aux enchères, en ligne, le précieux Graal de tout candidat à la candidature à la présidentielle (!) : le parrainage. Se défendant de « mettre en vente notre démocratie », comme il en a été accusé par de nombreux citoyens scandalisés, l' élu se justifie par la volonté de dénoncer et rompre avec une pression politique extrême sur l'acte du parrainage²⁰, tout en bénéficiant de financements, dont il manquerait cruellement, pour l'école communale ainsi que trois associations locales.

Acheté²¹, à hauteur de 1550 euros²², par Rachid Nekkaz, candidat apolitique, le précieux parrainage est alors immédiatement détruit

¹⁸ Le citoyen numérique.

¹⁹ Maire de divers droite, âgé de 60 ans, André Garrec est l' élu des 300 habitants de la petite commune de Noron-la-Poterie, proche de Bayeux (!), dans le Calvados, en Normandie.

²⁰ Qu'il a politisé totalement (voir les développements, sur ce sujet, de Béatrice Barrau, dans le présent ouvrage).

²¹ Le 12 mars 2007.

²² Après une enchère, à titre personnel, d'un député européen du Front national à hauteur de 1 500 €.

par son acquéreur, pour qui une telle pratique est anti démocratique²³. Ne se prononçant pas officiellement, le Conseil Constitutionnel a cependant rappelé l'existence du délit de corruption passive²⁴. Considérée comme courante par certains, la pratique n'avait cependant jamais été ainsi dévoilée publiquement et encore moins sur le mode de la mise aux enchères en ligne. Mais au-delà de la controverse, anecdotique, Internet s'est effectivement immiscé, de manière plus ou moins subtile et incidente, dans la dernière campagne présidentielle.

La réalisation de sondages électroniques

Balbutiante en 2002, l'utilisation du sondage électronique en matière électorale s'est généralisée lors de la dernière campagne présidentielle. Abreuvé, submergé, l'internaute ne pouvait y échapper. Il est vrai que la nouvelle technologie présente bien des avantages dans l'administration de questionnaires, déjà testés et éprouvés depuis longtemps, avec succès, pour les enquêtes consommateurs. Permettant de s'adresser potentiellement à près de trente millions de Français²⁵, Internet, sans le moindre doute, offre l'échantillon le plus important et le plus décentralisé qui puisse être

²³ La petite histoire ne nous dit pas si le maire a effectivement encaissé le chèque, Rachid Nekkaz ne pouvant y faire opposition. L'initiative d'André Garrec, sera imitée quelques semaines plus tard, à 3 jours de la date butoir de remise des précieux sésames, par un autre élu divers droite, Pierre Bataillé, maire de la commune de Fontrabieuse, dans les Pyrénées-orientales, qui avec l'accord de son conseil municipal et manifestement d'une partie de son électorat, a souhaité mettre aux enchères son parrainage à hauteur de 60 000€ de sorte à financer de gros travaux aux bénéfices des 108 habitants de la commune.

²⁴ L'article 432-11 du code pénal punissant de 10 ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende « le fait par une personne investie d'un mandat électif public de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir un acte de sa fonction ou faciliter par sa fonction. »

²⁵ Pas tous électeurs !

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

enquêté, le tout dans des conditions uniques de temps d'administration, de rapidité de traitement et de coût de réalisation. Toutefois, ces résultats, qui n'auront pourtant pas manqué d'influencer leurs lecteurs, ne répondent à aucun des critères techniques et scientifiques devant présider à la réalisation de ces sondages, plusieurs objections grevant ainsi la reconnaissance de leurs qualité et fiabilité :

- en premier lieu, l'absence totale de représentativité de l'échantillon enquêté²⁶, qui interdit toute extrapolation des résultats. En effet, pour être utilisables, les résultats doivent être issus d'une population enquêtée représentative de la population étudiée²⁷, que ce soit en termes d'âge, de sexe, de catégorie socioprofessionnelle, de lieu de résidence ou plus spécifiquement en matière électorale d'affinité politique, ...

- de plus, les résultats publiés sont des données brutes c'est-à-dire ne bénéficiant d'aucun des mécanismes classiques de correction²⁸, comme, par exemple, en matière de vote Front national,

- en outre, les questionnaires en ligne ne répondent généralement pas aux exigences d'impartialité et de clarté dans la formulation des questions, pourtant déterminantes pour l'obtention de résultats objectifs et fiables,

- par ailleurs, le multi-vote²⁹ est classique pour les sondages électroniques³⁰,

²⁶ Sachant qu'en revanche, évidemment, Internet ne souffre généralement pas de problème de la taille de l'échantillon enquêté, déterminant en matière de marge d'erreur des résultats et précisée par la loi de Bernouilli.

²⁷ Qui n'est évidemment pas obligatoirement la population française dans son entier et qui peut être fractionnée, par exemple, la population ouvrière en France, ou la population enseignante de la région Ile-de-France...

²⁸ Principalement destinés à corriger des comportements faussant les résultats : les électeurs des extrêmes refusant souvent de se prononcer (et étant ainsi exclus des statistiques) ou affirmant vouloir voter pour un parti plus traditionnel (par exemple, les communistes pour les socialistes, et les électeurs du FN pour l'UMP) diminuant ainsi artificiellement la proportion des extrêmes et à l'inverse gonflant artificiellement celle des partis classiques.

- enfin, Internet favorise le cyber militantisme qui induit la sur-représentation d'une part de la population.

Il en résulte que les résultats des enquêtes menées sur Internet sont totalement biaisés et ne reflètent rien d'autre que le vote des internautes³¹, du site produisant le sondage. C'est pourquoi, la commission des sondages, saisie sur le problème, ne leur reconnaît pas la qualité de sondage, au sens de la loi du 19 juillet 1977 et exige que « ces enquêtes soient accompagnées de précautions de présentation faisant clairement apparaître qu'il ne s'agit pas de sondages³² au sens de la loi de 1977 et, par voie de conséquence, appelant l'attention des lecteurs sur la prudence avec laquelle il convient d'en interpréter les résultats »³³.

Mais peut-on se satisfaire d'une législation qui se contente de requérir l'avertissement -en minuscule au bas de la page bien sûr !- de l'internaute sur l'absence de fiabilité des chiffres sous lesquels il est noyé, jour après jour ? La diffusion de tels résultats étant pourtant susceptible d'influencer l'électeur, que ce soit en l'encourageant à un certain abstentionnisme ou au contraire à procéder à un vote stratégique, ne serait-il pas envisageable de légiférer afin de protéger la sincérité du scrutin ? En effet, la diffusion d'enquêtes en ligne pourrait être, sous le contrôle de la commission des sondages,

²⁹ C'est-à-dire évidemment le fait de répondre plusieurs fois, pour une même personne, au questionnaire.

³⁰ Bien que ce risque puisse être endigué par le recours à des méthodes d'identification.

³¹ C'est-à-dire une population, relativement, jeune, dynamique, à haut niveau de diplôme et de revenus.

³² La commission des sondages précise que la loi ne donne pas de définition des sondages. Il appartient à la commission de déterminer, le cas échéant, si une opération qu'elle serait appelée à vérifier est un sondage au sens de la loi, c'est-à-dire une opération visant à donner une indication quantitative de l'opinion d'une population au moyen d'un échantillon représentatif de cette population. La commission s'est opposée à l'utilisation de l'appellation « sondage » en matière électorale pour des opérations ne répondant pas aux conditions légales...

³³ Commission des sondages, communiqué du 20/02/2001.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

soumise au respect des pratiques traditionnellement observées par les instituts de sondages destinées à assurer la fiabilité des résultats obtenus³⁴. Bien entendu, une telle option alourdirait la gestion des sondages électroniques et dissuaderait partiellement l'internaute d'y participer. Si une telle réglementation devait contribuer favorablement à une standardisation et, partant une uniformisation de cet outil statistique, sans qu'il soit donc fait recours à la création d'un cadre juridique spécifique à internet, elle repose encore et toujours sur du normativisme. En réalité, si l'absence de fiabilité des sondages électroniques ne semble guère plus émouvoir personne, une vive polémique est, en revanche, née, durant la campagne électorale, sur la communication des résultats partiels d'élections, dès le soir des élections, 18 h.

La diffusion des sondages et des résultats d'élections

Afin de protéger l'électeur de toute influence ou pression susceptible d'altérer la sincérité du scrutin³⁵, le législateur a adopté deux séries de mesure. La première vise à réglementer la diffusion des enquêtes électorales ; la deuxième, la communication des résultats d'élections. Ainsi, l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 dispose que « la veille de chaque tour de scrutin, ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits par quelque moyen que ce soit, la diffusion et le commentaire de tout sondage, tel que défini à l'article 1. Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet

³⁴ Eux-mêmes pourtant même plus que faillibles et contestés. Comme le rappelait Laurent Fabius, le 10 janvier 2006, les sondages pronostiquaient présidents de la République : Michel Rocard en 1981, Raymond Barre en 1988, Edouard Balladur en 1995 et enfin Lionel Jospin en 2002 !

³⁵ S'inspirant de la jurisprudence du Conseil, constitutionnel, Gilles Bachelier, rapporteur général de la commission de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle affirme que « si des informations étaient diffusées avant 20 heures alors que des électeurs ont encore la possibilité d'aller voter, le risque existe de voir certains électeurs renoncer à voter parce que le résultat serait prématurément présenté comme acquis, ou de voir leur vote influencé par des informations diffusées illégalement et dont l'ensemble du corps électoral n'aurait pu disposer ».

d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date »³⁶.

Pour sa part, l'article 52-2 du code électoral, modifié par la loi du 21 juin 2004, prévoit qu' « en cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés. En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée »³⁷.

Initialement d'une semaine, l'interdiction posée par la loi de 1977 a été écourtée à la veille du scrutin par la loi du 19 février 2002. Issue d'un projet de loi, présenté par le ministre de l'Intérieur, le 16 janvier 2002, cette nouvelle réglementation fait suite à une jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation en date du 4 septembre 2001 Amaury/ministère public qui affirme l'incompatibilité entre la loi de 1977 et l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme relatif à la liberté d'expression. « Dans le cadre des élections législatives de 1997, le journal *Le Parisien* avait commenté pendant la période interdite un sondage diffusé par le quotidien suisse la *Tribune de Genève* dans son édition papier et électronique. Saisi par le président de la commission des sondages, le garde des Sceaux a engagé la responsabilité pénale du directeur du journal.³⁸ »

³⁶ Constituant un délit, la violation de ces dispositions est punie d'une amende de 75 000 € par infraction constatée.

³⁷ L'infraction est punie d'une amende de 3 750 €.

³⁸ Benoît TABAKA, « Internet et la diffusion des sondages électoraux : une réforme législative impossible ? », in *Revue de l'actualité juridique française*, Paris, janvier 2002.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

Relaxé par le TGI de Paris, le directeur est ensuite condamné par la Cour d'appel de Paris avant d'être à nouveau dédouané de toute responsabilité par la chambre criminelle de la Cour de cassation qui estime que la liberté d'expression comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations et que les conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi à l'exercice de ce droit ne peuvent l'être valablement que si elles constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, notamment à la protection de la réputation et des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Rejetant l'argument de la protection des droits d'autrui, la Cour de cassation estime que « l'interdiction édictée par la loi de 1977 instaure une restriction à la liberté de recevoir et de communiquer des informations qui n'est pas nécessaire à la protection des intérêts légitimes énumérés par l'article 10 ». Il en résulte que la Cour affirme tant le droit pour tout journaliste ou candidat de diffuser, commenter ou analyser tout sondage électoral, que celui du citoyen, d'être destinataire de ces informations, y compris pendant la semaine précédant le tour de scrutin. Provoquant l'émoi du Conseil constitutionnel comme de la commission des sondages ou encore du Conseil supérieur de l'audiovisuel, cette jurisprudence a engendré la modification de la loi de 1977 par celle de 2002 qui s'attache à, d'une part, encadrer spécifiquement Internet dans la nouvelle législation et d'autre part, à remplacer une interdiction... par une autre !

En effet, clairement destinée à intégrer Internet, la nouvelle réglementation n'a pas pour autant eu besoin de créer un régime juridique spécial : soumis à l'interdiction générale de diffusion, commenter ou analyser tout sondage, à compter du jour précédant le scrutin³⁹, il est, en revanche, admis, de la même manière que l'électeur ne jette pas ses journaux à compter du jour où il est interdit de publier des sondages, que soit maintenue la diffusion des « publications parues ou des données mises en ligne avant cette

³⁹ Y compris si celui-ci est antérieur à la période d'interdiction.

date ». *Quid* de l'efficacité d'une telle législation qui ne prend guère en compte les facultés permises par Internet. Ainsi, comme le souligne Benoît Tabaka, à la différence des médias traditionnels, la datation de la diffusion d'un sondage peut être rendue très difficile sur Internet, les manipulations sont aisées et « l'apparition dans les gros titres d'un site internet d'un vieux sondage ne va-t-il pas avoir le même impact sur l'électeur... que la diffusion d'un nouveau sondage ? »⁴⁰ s'interroge-t-il à raison, surtout lorsqu'on considère la variété et la quantité des supports d'information disponibles en ligne⁴¹...

Que penser d'une jurisprudence qui permet d'annuler une élection et par conséquent de sanctionner son vainqueur pour des faits qu'il n'aurait pas commis et sur lesquels il n'aurait strictement aucune influence ?⁴² Mais surtout comment admettre que le législateur persiste et signe dans la voie de l'interdiction⁴³, en dépit de l'avertissement de la Cour de cassation sur la possible condamnation de l'Etat français par la Cour européenne des droits de l'homme ? En réalité, la situation est d'autant plus ubuesque que, après le législateur en 2002, le Conseil d'Etat, dans un arrêt récent du 21 avril 2007 Antilles télévision, confirme l'interdiction posée à l'article L 52-2 du code électoral, participant de la même logique et problématique. En effet, dans le même souci de garantir la sincérité

⁴⁰ Benoît TABAKA, *op. cit.*

⁴¹ L'interdiction frappant théoriquement indistinctement toute personne, journaliste comme candidat mais également n'importe quel citoyen créateur d'un site internet par exemple...

⁴² Par exemple, CE 2 mai 1990 Elections municipales de Basse-Terre, annulant une élection « en raison de la présence, dans les bureaux de vote, de personnes revêtues de maillot portant une inscription, manifestant leur intention de voter pour l'un des candidats », cité par Benoît TABAKA, *op. cit.*

⁴³ En modifiant la durée, le législateur ne modifie par le principe, pourtant précisément en cause et l'on peut accessoirement s'interroger sur cette modification de la durée dont on perçoit difficilement le sens (puisque outre de ne pas mettre le droit en français en conformité avec la réglementation européenne, cela ne change guère rien en pratique non plus !).

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

du vote, l'article L52-2 du code électoral interdit la publication de projections ou de résultats partiels d'élections, généralement connus des médias dès 18 h, avant l'achèvement définitif du scrutin, à 20 h.

Avec l'arrivée d'Internet dans nos foyers, toute notion de frontière spatiale devient, en matière d'information et de communication, totalement obsolète, permettant aux électeurs internautes de consulter ces données sur les sites des médias étrangers, spécialement francophones, non tenus par la législation française, ainsi tenue en échec. En provocation à l'insanité de la situation⁴⁴, certains journalistes français⁴⁵ ont affirmé souhaiter communiquer les résultats partiels de l'élection présidentielle, dès 18 h, sur leur site, précisant vouloir faire héberger leur site à l'étranger pour se dérober à la loi française⁴⁶. Si les blogueurs se sont finalement rétractés, les médias étrangers ne se sont effectivement pas privés d'informer les internautes français : les chaînes de télévision belges communiquant par exemple des résultats partiels dès 19 h, tout comme les journaux suisses qui ont diffusé tout au long de la journée des estimations de résultats⁴⁷ témoignant ainsi de l'inefficacité avérée de la législation française, totalement dépassée par les progrès techniques.

⁴⁴ Considérée également comme créant une discrimination entre électeurs, réservant aux seuls internautes l'accès à une information refusée aux autres. Retenu par certaines juridictions, l'argument a, en revanche, été systématiquement rejeté par les hautes juridictions –Cour de cassation comme Conseil d'Etat, pour leurs domaines respectifs de compétence– sur le fondement que la discrimination ne provient pas de la législation mais de la différence d'équipement.

⁴⁵ A l'initiative de Jean-Marc Morandini, le 13 avril dernier, suivi rapidement de Guy Birenbaum et d'autres.

⁴⁶ Gilles Bachelier, enseignant en droit à l'Université de Nantes et rapporteur de la Commission nationale de contrôle de la campagne précise qu'une telle délocalisation « n'est pas une issue de secours car la loi pénale française est applicable à tout crime commis par un Français hors du territoire de la République ».

⁴⁷ Le quotidien belge *Le Soir* titre même dans son édition du jour « les résultats en primeur en Belgique ».

Incontournable à terme, la polémique est pourtant toujours loin d'être résolue. Saisi sur les mêmes bases que la Cour de cassation, le Conseil d'Etat⁴⁸ a rejeté l'argument de la discrimination mais également celui de l'atteinte à l'article 10 de la CEDH. En effet, le juge administratif a estimé, pour sa part, que la volonté du législateur « d'éviter que le choix des citoyens ne soit influencé dans des conditions de nature à porter atteinte à leur droit fondamental à l'expression libre de leur suffrage et à la sincérité du scrutin » relève de la protection des droits d'autrui, autorisant ainsi le législateur à apporter des restrictions à la liberté d'expression, en l'occurrence ici un différé dans la publication des résultats électoraux⁴⁹ « par voie de presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique⁵⁰ ».

Manifestement recevable et efficace, l'argument de la protection des droits d'autrui pourrait être retenu par la Cour européenne des droits de l'homme, préservant ainsi la France de toute condamnation par le droit européen. Pour autant, la situation demeure doublement en suspend et critiquable : d'une part, en raison de la dichotomie existant entre les deux juridictions suprêmes, et d'autre part, en raison d'une réalité manifestement ignorée par le juge : la vacuité d'une législation, largement inopérante et dominée par la technologie moderne. Face à un intenable idéal, la lucidité préside et impose, vraisemblablement, une liberté d'information complète dans le domaine. Bien que finalement peu médiatisée lors de la dernière élection présidentielle, une autre innovation, issue des nouvelles

⁴⁸ La Cour de cassation sur le fondement de l'article 11 de la loi de 1977, le Conseil d'Etat sur celui de l'article L52-2 du code électoral, bien sûr.

⁴⁹ Décidant en référé, le juge administratif se prononce ici sur la dernière élection présidentielle pour laquelle le 1^{er} tour se tenait le samedi 21 avril dans les départements des Antilles et le 22 avril en métropole. Le requérant sollicitait le droit de diffuser, notamment par Internet, le résultat de l'élection pour les départements des Antilles.

⁵⁰ Théoriquement, Internet est effectivement saisi par le droit français qui a vocation à s'appliquer quel que soit le support. Précisons que le juge administratif a, en l'espèce, procédé à un contrôle de proportionnalité, estimant la restriction « proportionnée à l'objectif poursuivi ».

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

technologies, suscite la controverse en matière de procédure électorale : les machines à voter.

Le vote électronique

Lors de la dernière élection présidentielle, plus d'un million et demi d'électeurs français n'ont pas glissé leur bulletin de vote dans l'urne... il ne s'agit pas des statistiques de l'abstention⁵¹... mais des Français ayant utilisé le vote électronique⁵². En effet, des Français à l'étranger aux habitants d'Issy-les-Moulineaux⁵³, en passant par Bourges ou Saint-Malo, nombre d'électeurs nationaux ont adopté les machines à voter. Ancienne⁵⁴ et récurrente⁵⁵, la problématique de la modernisation des procédures de vote est au cœur de toutes les démocraties principalement désireuses d'encourager le citoyen à regagner le chemin des urnes. Bien qu'adoptées voire

⁵¹ Pour les élections de 2007 : 43 973 024 électeurs étaient inscrits sur le territoire français, et 535 000 Français de l'étranger, sur les listes consulaires. Avec un taux de participation exceptionnel de 83,77 % des électeurs au premier tour, le nombre de Français n'ayant pas emprunté le chemin des urnes les 21 et 22 avril était de plus de 7 millions !

⁵² Derrière cette expression générique existent en réalité bien des modalités de vote (de la machine à voter, au vote par Internet en passant par le SMS...)

⁵³ Dont le maire, André Santini est un fervent défenseur de tous les éléments et aspects de la « démocratie électronique » (dans cette perspective, il organise notamment, depuis 2002, un Forum mondial de l'E-démocratie) en premier lieu du vote électronique dont il a entièrement équipé la totalité de sa commune.

⁵⁴ Les premières machines à voter ont été utilisées aux Etats-Unis, dès le XIX^{ème} siècle.

⁵⁵ Les Français sont cependant restés dans le domaine très en marge dans le domaine. Les machines à voter ont été autorisées en France pour la première fois que par une loi du 10 mai 1969. Utilisées seulement lors des législations de 1973, elles se sont peu développées, ont été vivement controversées (problèmes de panne et fraude principalement) et sont finalement tombées en désuétude avant d'être retirées à la fin des années 1970. Le débat a été relancé dans le courant des années 1990 avec l'apparition des nouvelles technologies.

institutionnalisées⁵⁶ dans de nombreux pays, elles ne sont encore qu'au stade expérimental en France en raison de vives controverses.

Destinée à renforcer la participation électorale, mais également à accélérer le dépouillement, maîtriser les coûts électoraux⁵⁷ ou encore adopter des méthodes écologiques de vote, la dématérialisation du vote se heurte à bien des obstacles techniques, juridiques et sociaux (fraude, désacralisation du vote, atteinte au principe de vote secret, problèmes d'archivage et de consultation des votes...) développés dans le présent ouvrage par Marie de Cazals. Si nos instances législatives et juridictionnelles paraissent désarmées par la richesse des ressources offertes par les nouvelles technologies et la complexité des enjeux, nos hommes et partis politiques n'ont, en revanche, eu aucun mal à s'approprier et exploiter toutes les potentialités offertes par ce nouveau support de communication politique.

B - Politique com

Outil désormais incontournable du *marketing* politique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont devenues en peu de temps une arme d'une redoutable efficacité dans toute stratégie de communication politique.

*La blogosphère des politiques*⁵⁸

Contrairement à certaines idées reçues, ce sont les « petites formations politiques » qui les premières se sont dotées d'un site Internet : le Front national, en tête, en 1996, rapidement suivi des Verts, de Force ouvrière, et du Parti communiste français (1997), puis de la Ligue communiste révolutionnaire, et de l'Union pour la démocratie française (1999), les partis « traditionnels » ne les

⁵⁶ A des stades divers : Etats-Unis, Pays Bas, Belgique, Canada, Brésil, Suisse, Allemagne...

⁵⁷ Ce point fait débat : les projections et mêmes expériences dans le domaine donnant des résultats contrastés.

⁵⁸ La « blogosphère politique » désignant pour sa part un ensemble plus vaste composé tant les blogs des hommes et partis politiques que ceux des citoyens s'exprimant en matière de politique.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

rejoignant qu'en 2001 pour le PS et 2002 pour l'UMP⁵⁹, Chasse pêche nature et traditions étant bon dernier en 2004.

Si les actions collectives sont relativement anciennes, en revanche, les initiatives personnelles sont assez récentes. En effet, initiée, en février 2004, par Dominique Strauss-Khan⁶⁰, et imitée, avec succès, par Alain Juppé, la « blog attitude » de nos hommes⁶¹ politiques ne s'est réellement imposée que très récemment. Timidement esquissé, lors de la campagne pour le référendum sur la constitution européenne, le mouvement s'est ostensiblement généralisé depuis la campagne pour la dernière élection présidentielle. En moins de trois ans, c'est l'ensemble de la classe politique qui s'est bloguée. La complémentarité des deux supports a permis un renouvellement sans précédent de la communication politique, à la fois institutionnalisée à grande échelle, et individualisée tant en s'adressant personnellement à un électeur qu'en favorisant l'émergence de « stars » politiques.

Les partis ont, pour la plupart, primitivement conçu leurs sites comme un outil de communication interne, direct et ultra rapide, destinés à organiser et articuler, avec leurs adhérents et militants, réunions et actions. Mais, appréhendant les potentialités offertes par la nouvelle technologie, les instances dirigeantes ont rapidement fait évoluer leurs sites, d'abord comme vitrine de propagande à l'égard des citoyens, ensuite comme moyen de communication directe et réciproque avec l'électorat.

Présenté sous le format d'un cahier de bord, le blog recueille les pensées du jour de son auteur qui invite ses lecteurs à réagir à ses propos. Construisant et cultivant une certaine proximité avec son lecteur, le journal se décline, qui plus est, sur un registre intimiste, qui incite à une certaine personnalisation du pouvoir, comme l'illustre trop bien « Désirs d'avenir » et surtout rompt avec des décennies de désaffection pour la chose politique et d'aversion caractérisée pour

⁵⁹ Le Parti radical de gauche s'équipe en 2001.

⁶⁰ Source : VERSAC, « Sociologie des blogs politiques » : 2, *les hommes politiques*, décembre 2005.

⁶¹ Les blogs des politiques sont à 82 % des blogs d'hommes politiques, pour seulement 10 % de blogs de femmes politiques (et 8 % de collectifs)...

une élite politique vécue comme inaccessible et éloignée de la réalité des électeurs.

Dans cette perspective, « Désirs d'avenir » a certainement été, plus que la pierre angulaire, la clef de voûte de la campagne présidentielle de Ségolène Royal. Projet, « Désirs d'avenir » a également été une démonstration magistrale en matière de communication politique⁶². Non seulement, la candidate socialiste s'est ainsi assurée un coup médiatique absolu, mais en plus elle s'est garantie un succès populaire indiscutable en donnant le sentiment aux Français de leur offrir ce qu'ils souhaitent tant et depuis si longtemps (l'écoute, la parole, l'action), et enfin elle s'est offert un soutien militant sans précédent⁶³.

Alors qu'en 2002, Lionel Jospin y avait consacré moins de 350 000 euros et que Jacques Chirac avait consenti à un peu plus de 400 000 euros pour sa part, la révolution numérique de l'élection présidentielle de 2007 a coûté cher à ses candidats. Engloutissant deux millions d'euros, soit 10 % de son budget, pour son blog, Ségolène Royal expose toutes les statistiques françaises jamais produites en la matière. Nicolas Sarkozy consacrant de son côté 650 000 euros, suivi de près par François Bayrou, qui aurait budgété 500 000 €. Même des petites formations comme les Verts et le Mouvement pour la France ont respectivement dépensé 130 000 et 120 000 €. José Bové et Frédéric Nihous se sont contentés, en ce qui les concerne, de

⁶² L'échec ultime de la candidate témoignant finalement de ce, malgré tout, en France, la communication politique ne fait pas encore tout et que l'idéologie et les programmes politiques demeurent toujours déterminants pour l'électeur.

⁶³ En effet, en raison de son caractère rapide, simple, direct et surtout (potentiellement) anonyme, Internet a contribué à un renouvellement sans précédent de la mobilisation militante (après des années de baisse massive et constante du nombre de militants, les partis reconnaissent depuis quelques années un nouvel afflux de militants), altérant, par contre coup, les structures et le fonctionnement (trop hiérarchisé et bureaucratique) classiques des partis mais renvoie, pour un approfondissement du sujet aux analyses (dans le présent ouvrage) d'Emeric LODOWSKI.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

bénévoles pour la création et l'administration de leur site⁶⁴. En dépit des différences impressionnantes de budget, tous s'accordent cependant, selon Pierre-François Grond, de la Ligue communiste révolutionnaire, à considérer « le coût modique vu l'impact d'Internet »⁶⁵.

Evaluer la qualité de l'investissement est plus que délicat : définition et mesure des variables (audience des blogs, nombre de liens, propagation...) prise en compte des très nombreuses externalités... Nous pouvons cependant tenter ici de fournir, avec précaution, quelques chiffres⁶⁶. Fin 2006, neuf millions de Français, soit à l'époque un tiers des internautes, consultaient au moins un blog chaque mois⁶⁷. Sur le dernier trimestre de l'année dernière, 4, 5 millions d'internautes (soit un sur six) ont posté au moins un commentaire sur un blog, alors que plus de quatre millions d'internautes sont créateurs de blog⁶⁸ (toutes thématiques confondues). Mais quelle place dans la blogosphère française pour la politique ? Si en novembre 2006, la blogosphère française cumulait, au total près de 159 millions de visites et 2,6 milliards de pages vues, le site leader en matière d'information, Lemonde.fr, ne comptabilisait « que » 26 millions de visites (16 %) et 86 millions de pages vues (3 %) et le premier blog de politique, loiclemeur.com, que 148 000 visites (0,09 %) et un peu plus de 235 000 de pages vues (0,009 %) !

⁶⁴ Source : <http://www.journaldunet.com/economie/enquete/cout-campagne-electorale-presidentielle/7-dispositif-internet.shtml>

⁶⁵ Source : *op. cit*

⁶⁶ Issus d'une étude de Médiamétrie et datant malheureusement de novembre 2006 ce qui ne nous permet pas de mesurer l'évolution récente du phénomène avec la dernière campagne électorale. L'étude est citée par Florent WOLFF. <http://www.politiquecafe.com/actualite/arithmetique-de-la-blogosphere-politique/>

⁶⁷ 2 millions de plus que l'année précédente, soit une augmentation de près de 30 % (6,724 millions d'internautes en 2005 exactement et 8,717, en 2006). Source : <http://www.politiquecafe.com/actualite/arithmetique-de-la-blogosphere-politique/>

⁶⁸ Soit un quasi doublement en un an (2, 196 millions d'internautes en 2005 contre 4,162 en 2006).

Très active⁶⁹, la blogosphère française est en réalité essentiellement le fruit d'adolescents et de jeunes⁷⁰ s'exprimant sur leur vie personnelle, ainsi, Skyblog représente à lui seul, 79 % des visites et 93 % (!) des pages vues par les internautes. La politique est donc loin d'être la préoccupation principale des blogueurs ! Les blogs ne sont cependant pas tout ! En effet, une enquête IFOP, menée spécifiquement dans le cadre de l'élection présidentielle précise que près d'un internaute sur deux a recherché *souvent* des informations relatives à la campagne présidentielle, sur Internet, s'orientant, dans cette perspective, en premier lieu vers une recherche généraliste d'informations (44 %), la visite du site d'un candidat (25 %), le visionnage d'une vidéo en ligne (19 %), la visite d'un blog politique (18 %), et enfin télécharger des arguments, textes et tracts politiques (11 %). Mais surtout, 14 % des internautes ont relayé auprès de leurs proches les informations obtenues sur le net, recommandant même, pour 10 % d'entre eux, des sites à leur entourage.

Ce sont donc finalement près de treize millions de Français qui ont régulièrement consulté Internet pour s'informer sur la campagne présidentielle, auxquels il faut ajouter au moins quatre millions de Français indirectement touchés par la net campagne !⁷¹ Sans compter les 270 000 « e-supporters » qu'est parvenu à drainer Nicolas Sarkozy, loin derrière Ségolène Royal qui est parvenue à rallier 500 000 « e-militants » et plus de 1 500 blogs de soutien ! Plus que suffisant pour orienter les traditionnels 40 % d'indécis qui systématiquement font et

⁶⁹ Sur les 150 millions de blogs créés dans le monde, dont 40 millions d'actifs, la France est le 4^e pays le plus blogué avec 9 millions de blogs dont 2,5 millions d'actifs, derrière les USA, la Chine et le Japon. Source : http://leblog.wcie.fr/leblog/les_chiffres_cls_du_web.html

⁷⁰ Les internautes étant majoritairement des hommes de 16 – 24 ans, c'est-à-dire des étudiants (D'après l'Observatoire de la Vie Etudiante, 98 % des étudiants disposent d'un accès à Internet), suivi de jeunes adolescents de 11 à 15 ans. 75 % des blogueurs ont moins de 25 ans, 10 % ont entre 25 et 34 ans, près de 8 % ont entre 35 et 49 ans, et 7 % plus de 50 ans. Source : http://dinm.typepad.com/an_net_07_mediametrie/

⁷¹ Par comparaison, Nicolas Sarkozy a été crédité de plus de 11 millions de vote au 1^{er} tour et Ségolène Royal, de 9 !

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

défont l'élection présidentielle ! Indiscutablement Internet est donc susceptible d'influencer les électeurs, devenant ainsi une arme stratégique redoutable d'efficacité, mais la toile ne se contente-t-elle pas de reproduire, sur un autre support, les schémas traditionnels ?

En effet, diverses études, menées à l'initiative privée de blogueurs invétérés, tendent à démontrer que les blogs ne sont finalement que le reflet sociologique de la réalité. Ainsi, la blogosphère des politiques est un univers éminemment masculin, jeune, monopolisé par les leaders traditionnels que sont l'UMP et le PS, bien que quelques challengers parviennent à émerger du lot (bien entendu l'UDF avec François Bayrou-, mais encore les Verts avec Alain Liepitz)⁷². De plus, l'administration d'un site est fort coûteuse. Ainsi, cinq candidats, sur les douze officiellement présents au 1^{er} tour, ont un budget total pour la campagne présidentielle inférieur à celui seulement affecté aux nouvelles technologies de Ségolène Royal : Olivier Besancenot et Frédéric Nihous, avec 800 000 euros, Gérard Schivardi et José Bové, avec 1,1 million d'euros, et Dominique Voynet, avec 1,4 million d'euros. En pâtissent les options interactives proposées : chat, forum... (qui sont les plus onéreuses dans l'administration d'un site) et la qualité du site, et partant l'efficacité du procédé de communication.

Mais une autre inégalité, plus grave encore, est née de l'immixtion d'Internet dans la campagne présidentielle. En effet, il n'est plus besoin de le démontrer, la communication est au cœur de la stratégie politique, c'est pourquoi le temps d'antenne et de parole des candidats à l'élection présidentielle est très sévèrement réglementé, afin de garantir une certaine égalité puis équité entre eux⁷³. Très

⁷² Pour un approfondissement du sujet, je renvoie, par exemple, sur l'étude de VERSAC, *Sociologie des blogs politiques*, http://vanb.typepad.com/versac/2005/12/sociologie_des_.html

⁷³ Sous le contrôle du CSA qui a publié, avant la dernière élection présidentielle des recommandations à l'intention des médias sur l'application de la réglementation en vigueur, en vu de son respect : http://www.csa.fr/infos/textes/textes_detail.php?id=120409

contraignant et franco-français⁷⁴, ce cadre juridique a notamment empêché la tenue du débat souhaité par François Bayrou, entre lui et Ségolène Royal, qui avait accepté. Pourtant, ce principe est loin d'être efficace. Ne tenant compte que des médias traditionnels, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ne contrôle pas Internet, qu'une loi de 2004 affirme être hors de son champ d'application⁷⁵. Or est-il encore possible d'ignorer des phénomènes tels que Daily Motion ou YouTube qui bouleversent totalement la notion de temps d'expression et ceci que ce soit en termes tant de quantité, de qualité ou encore de répartition, tenant ainsi en échec tout principe d'égalité ou même d'équité ?

Pourtant leur influence est incontestable ! La prise de position de Monsieur Duhamel, en faveur de François Bayrou, dévoilée par Internet, n'a-t-elle pas provoqué son renvoi ? La vidéo pirate de Ségolène Royal où celle-ci déclare vouloir faire travailler les enseignants 35 heures par semaines dans leurs établissements n'a-t-elle pas créé une vive polémique ? Il est vrai qu'il est impossible de mesurer la diffusion de ces images (en permanence disponibles, pouvant être indéfiniment visionnées...) et encore moins de les segmenter par candidat, couleur politique, jour ou autre... On ne saurait ici blâmer le CSA d'ignorer dans son décompte podcasts et autres vidéos en ligne... En revanche, on ne peut que dénoncer la conjugaison d'une théorie juridique stricte, et même étriquée, avec une réalité qui la dépasse manifestement complètement. Encore une

⁷⁴ Très spécifique à la France, ce principe a notamment impliqué, par exemple, lors de la dernière élection présidentielle, que l'extrême gauche, forte de 4, si ce n'est 5, candidats, sur 12 (Olivier Besancenot, Marie-Georges Buffet, Arlette Laguillier et Gérard Schivardi, voire José Bové) a bénéficié pendant la période dite préliminaire de la campagne, où s'appliquait le principe de l'égalité du temps de parole, de 25 %, voire plus de 40 % en comptant José Bové !!!! alors qu'ils n'ont recueilli que 7, % des voix et 9 % avec José Bové (4,08 % pour Olivier Besancenot, 1,93 % pour Marie-Georges Buffet, 1,33 % pour Arlette Laguillier, 0,33 % pour Gérard Schivardi, et 1,32 % pour José Bové).

⁷⁵ Tout à coup Internet n'est plus un moyen de communication audiovisuel !?!?

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

fois, un certain souci de réalisme semble devoir exiger un assouplissement de cette législation indiscutablement inadaptée, et vidée de toute substance.

La propagande électorale

Toujours dans l'optique de garantir la sincérité du scrutin, le code électoral encadre, pendant la campagne, la propagande électorale. Plusieurs périodes sont distinguées par le législateur. Ainsi, pour sa part, l'article L52-1 dispose que « pendant les trois mois précédant le premier jour d'une élection et jusqu'à la date du scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout autre moyen de communication audiovisuelle est interdite⁷⁶ ». L'article 49 interdit, de son côté, « de distribuer ou de faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents. A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser par tout moyen de communication audiovisuelle tout message ayant le caractère de propagande électorale. »

Comment Internet s'insère-t-il dans ce cadre ? En premier lieu, Internet relève du champ d'application de ces dispositions, dans la mesure où la loi du 1^{er} août 2000, relative à la liberté de communication, assimile, sans surprise, les sites à des moyens de communication audiovisuels. Concernant la première interdiction, ne sont donc sanctionnés que les messages qui sont, cumulativement, à but électoral, délivrés par voie de presse et revêtant le caractère de publicité commerciale. Or, le juge opère une distinction claire entre Internet et les autres moyens de communication audiovisuels classiques sur la base du critère de passivité de l'électeur qui conditionne la qualité de support de publicité commerciale. Ainsi, parce qu'Internet est « un moyen de propagande électorale auquel il appartient aux électeurs de choisir d'accéder »⁷⁷, le juge considère

⁷⁶ Il est en revanche admis de recourir à la publicité commerciale afin de solliciter, à titre exclusif, le don des personnes privées (article L52-8 du code électoral).

⁷⁷ TA Toulouse 25/09/01 Herment/ Préfet de l'Aveyron.

qu'il ne constitue pas automatiquement un procédé de publicité commerciale. Une réponse, en date du 31 mars 1997, du ministre de l'Intérieur précise que ces dispositions « ne sont pas applicables à un Site Internet dès lors que le responsable de ce site est le candidat lui-même. »

En effet, sur la base du critère d'activité/passivité de l'électeur, le juge tolère l'autopromotion du candidat qui appelle une démarche pro active de l'internaute mais condamne toute forme d'encart publicitaire⁷⁸, qui s'impose, sans volonté de sa part, à l'électeur. Pour punir le candidat, le juge doit cependant rechercher une démarche positive du candidat (qui ne saurait être sanctionné pour les actes de ses partisans, par exemple) ce qui pose le problème de la preuve. Concernant la seconde interdiction, le juge administratif considère très simplement que « le maintien le jour même du scrutin d'une partie du site Internet [...] constitue une violation » du principe énoncé à l'article 49 du code électoral ; s'assurant cependant, avant d'annuler l'élection, que cette violation a été susceptible d'influencer le résultat des votes⁷⁹. Si le juge tolère que les sites des candidats ne soient pas obligatoirement fermés le jour de l'élection, il est en revanche exigé qu'ils ne soient plus modifiés à compter de la veille du scrutin. Aussi, si Internet a fait naître, en matière de propagande électorale, un important contentieux, le juge semble, cette fois-ci, détenir les clefs d'une jurisprudence claire, réaliste et cohérente qui permette de concilier les principes fondamentaux de notre

⁷⁸ Dont le contenu, tout comme le format, peuvent être extrêmement variés : publicité pour une réunion politique, pour un programme électoral... pour le fond ; banderoles publicitaires sur un moteur de recherche, lien hypertexte sur un blog, référencement dans un répertoire de sites... pour la forme.

⁷⁹ Ce qui a, par exemple, été le cas dans l'affaire dite du « Vrai Journal » relative aux élections législatives de 1997, l'émission diffusant, en clair, le jour du second tour, la séquence suivante : « A Toulon, Adriano a oublié que les électeurs du Front national, eux, ne feront pas la grasse matinée toute la journée. Alors ça serait bien qu'Adriano se lève, qu'il se lave les dents et qu'il se rende très vite dans l'isoloir le plus proche. ». Eu égard au faible écart du nombre de voix et à l'audience de l'émission, l'élection a été annulée. Conseil constitutionnel 28/07/98 AN Var.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

République et les progrès technologiques. Cela n'est malheureusement pas le cas pour tout...

Le financement de la campagne électorale

En tant qu'outil de propagande électorale, tous les frais liés au fonctionnement du site du candidat (de l'acquisition du nom de domaine à l'administration, en passant par les frais de maintenance) doivent être intégralement déclarés et justifiés auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Dans ce contexte, l'hébergement gratuit des sites des candidats par des fournisseurs d'accès internet (FAI) s'avère délicat. En effet, de manière traditionnelle, les FAI proposent à leurs abonnés la mise en lignes de pages personnelles. Or, afin de garantir une politique neutre et impartiale, l'article L52-8 du code électoral dispose que « les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. »⁸⁰

Appliquant très sévèrement cette législation en matière de personne morale de droit privé, le juge avait admis les facilités de la part des collectivités territoriales, si les candidats pouvaient en bénéficier de manière égale⁸¹. Dans une décision du 25 juillet 2002, le juge électoral a officiellement étendu sa jurisprudence à

⁸⁰ Internet est également un moyen, très efficace et relativement peu onéreux (environ trois fois moins que pour les moyens traditionnels) de pourvoir des fonds pour la campagne électorale, les élections américaines l'ont prouvé. Ainsi, John McCain, concurrent de G.W. Bush aux primaires du Parti républicain, en 2000, a financé sa campagne à hauteur de 25 % par des contributions faites sur son site Internet. Mais nous ne pouvons développer ici ce point, dans la mesure où l'utilisation d'Internet était trop limitée en 2002 pour en extraire des données pertinentes et que la dernière élection est trop récente pour obtenir des informations exactes.

⁸¹ Conseil d'Etat 30 juillet 1997.

l'hébergement gratuit des sites des candidats par les FAI, en se fondant sur le double critère de l'absence de discrimination entre candidats (qui sont tous susceptibles de bénéficier d'un hébergement gratuit) et du caractère habituel de la pratique par les FAI. Pour autant, cette solution demeure critiquable dans la mesure où la gratuité offerte par les FAI concerne traditionnellement les pages personnelles de ses abonnés, or c'est en tant qu'outil de propagande électorale, donc instrument professionnel, qu'il est requis, de la part des candidats, de déclarer tous les fonds investis dans leur vitrine virtuelle. Mais au-delà de l'instrument, Internet saurait-il représenter un ascenseur pour la démocratie ?

II - A www.democratie.net ?

Sans le moindre doute, les nouvelles technologies ont affecté le déroulement de cette dernière élection présidentielle, mais en réalité, la « révolution numérique » dépasse le seul cadre de ces dernières échéances électorales. En effet, plus profondément, s'est initiée sur le web une nouvelle forme de démocratie participative dont la dynamique suscite espoirs et craintes partagés. Entrée tardivement dans les mœurs françaises, la « cyberparticipation » n'a connu son succès actuel que depuis l'émergence récente d'une blogosphère citoyenne française active et, surtout, de la naissance du très médiatique « Désirs d'avenir » qui s'est employé à tenter de rétablir une certaine communication entre les citoyens et leurs élus, en offrant un nouveau moyen aux premiers d'exprimer directement, auprès des seconds, leurs préférences et volontés.

Plus encore, la « démocratie électronique », idéologie participative conjugée à l'ère numérique, s'articule autour des trois principes fondamentaux structurant l'action politique : l'information, la délibération et la prise de décision. Expérimentée au niveau local, dans un contexte de crise de notre régime représentatif, la « démocratie électronique » en offrant les moyens d'une redistribution du pouvoir, en faveur du citoyen, contribuerait à rénover notre système politique, susciterait l'espoir d'une légitimité

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

retrouvée de notre système, ainsi que l'action, politiques ? La « réalité » est-elle à la hauteur ? Sera-t-elle seulement au rendez vous ?

A - Les autoroutes de l'information : voie... royale vers la démocratie ?

Technologie de l'*information* et de la *communication*, Internet serait à l'origine de l'émergence d'une citoyenneté nouvelle : apte à la délibération et active.

Le mythe du citoyen éclairé

Quel que soit son régime, il n'est de démocratie sans citoyen éclairé. Gouverner implique la connaissance, qui s'acquiert par l'information et la communication. Pour décider pleinement, le citoyen doit formuler un choix éclairé, ce qui exige une parfaite information. Conscient de son importance, le pouvoir constituant l'a, dès l'origine, érigé en liberté fondamentale, le droit à l'information, qui est ainsi constitutionnellement garanti et protégé⁸². L'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) a, dans ce cadre, offert de nouvelles perspectives à notre système démocratique. Directement communiquée par les politiques, ou relayée par les médias traditionnels, l'information est totalement discréditée. Le citoyen a perdu toute confiance dans ses représentants, dont il est convaincu de la malhonnêteté⁸³, comme dans les médias, qu'il considère manipulateurs autant que manipulés.

⁸² Plus précisément, le droit d'informer et d'être informé est issu de la liberté d'expression, protégée dès l'origine par le constituant (article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme, article 10 de la convention européenne des droits de l'Homme pour l'essentiel). La liberté de la presse est directement issue de ce principe dans le cadre duquel, notamment, les pouvoirs publics doivent favoriser une pluralité des médias en tant que source d'information du citoyen.

⁸³ Jacques Chirac n'était-il pas « Supermenteur » d'après les Guignols de l'Info, l'émission satirique de Canal + ?

Extraordinaire bouffée d'oxygène dans un univers médiatique saturé, Internet s'avère être une immense plate-forme informationnelle, offrant au citoyen un accès privilégié à une information instantanée, en permanence disponible, brute et complète, c'est-à-dire non filtrée, interprétée, déformée ou encore censurée par les médias traditionnels. Ainsi, afin de voter en toute connaissance de cause, lors des dernières élections, tout citoyen pouvait consulter, en quelques clics de souris, le programme politique de chacun des candidats, voire interroger, en direct, son équipe sur des points lui paraissant obscurs. Oubliés les raccourcis des journaux télévisés et émissions politiques ! Finies les interrogations restées sans réponse ! Evacuées les attaques trompeuses de l'adversaire...

Plus largement, le web rend possible, par exemple, la consultation intégrale, immédiate, de chez soi, de documents originaux relatifs à un projet de construction d'un lycée. Libéré des horaires administratifs qui ne correspondent pas forcément à ses contraintes professionnelles, dispensé de tout déplacement géographique long et coûteux (parfois entre diverses administrations qui plus est !) de files d'attente interminables, d'interdits en tous genres⁸⁴... le citoyen gagne en temps, argent, simplicité et efficacité, favorisant ainsi son investissement effectif, et éclairé, dans la vie politique. Mais c'est oublier qu'être un citoyen éclairé exige au préalable d'être un citoyen averti ! En effet, Internet offre de l'information à profusion, dans laquelle tout citoyen peut puiser... et s'épuiser ! Si l'information, souligne Thierry Vedel, « est un ingrédient nécessaire à toute démocratie, encore faut-il être capable de trier et d'évaluer l'information que l'on reçoit... Non seulement l'internet ne résout pas ce problème mais il ajoute à la complexité de la tâche : la surabondance de l'information peut provoquer

⁸⁴ Comme le soulignent Michel CATINAT et Thierry VEDEL, la numérisation de documents résout, par exemple, des questions de coût de reproduction, de fragilité de certains documents rendus ainsi, jusque là, inaccessibles au public, de manque de personnel...

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

l'inhibition du citoyen ou le mettre dans l'impossibilité de se décider.
»⁸⁵

Irréaliste, la théorie du citoyen éclairé procède d'une conception très exigeante du citoyen, censé s'informer en permanence. Or, diverses études le démontrent clairement « les citoyens sont plutôt des animaux politiques paresseux qui s'efforcent d'économiser leur énergie : une grande part de leur activité consiste non pas à rechercher plus d'information mais à mettre en œuvre des procédés pour filtrer, réduire et gérer l'information surabondante qu'ils reçoivent.⁸⁶ » L'engouement du peuple pour le média télévisé s'inscrit, par exemple, clairement dans cette perspective. Certes, la télévision filtre et interprète l'information mais avant tout elle la synthétise, la condense. De plus, elle n'exige pas de démarche active de recherche du citoyen, qui se contente de simplement allumer l'appareil.

Mais l'excès n'est pas le seul problème de l'information diffusée sur le net. En contrepartie de la pluralité de l'information, issue de la diversité et de la multiplicité des intervenants, et de l'indépendance du média, liée à l'absence de mécanisme de contrôle, un problème majeur de qualité de l'information communiquée se pose. En effet, sont disponibles, pêle-mêle, informations administratives officielles comme rumeurs et autres ouï-dire issus des cancanes dispensés sur certains forums de discussion. Dans ce contexte, le citoyen doit faire œuvre de prudence et se méfier de toute information dont il ne peut avoir de preuve (origine...) de sa fiabilité⁸⁷. Procéder à un tel tri, en terme de quantité comme de qualité, implique des qualités intellectuelles qui amènent à s'interroger sur la question de la compétence du citoyen, et plus encore sur l'exigence d'un certain

⁸⁵ T. VEDEL, *op. cit.*

⁸⁶ Michael A. DIMOCK et Samuel L. POPKIN, "Political Knowledge and Citizen Competence", in Stefen L. ELKIN et Karol E. SOLTAN, *Citizen competence and democratic institutions*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1999 (cité par Thierry VEDEL).

⁸⁷ De plus, Internet peut favoriser la diffusion d'idées anti-démocratiques (idéologie néo nazie par exemple) et porter atteinte à la vie privée.

niveau requis de connaissances pour être un citoyen effectif ; d'autant que la transmission d'un message n'implique pas pour autant sa compréhension.

Diverses réserves grèvent donc la théorie du citoyen éclairé. Il ne s'agit pas d'affirmer son inexistence mais de douter de ce qu'il soit un genre répandu, ce qui malmène quelque peu le concept de « démocratie électronique ». En revanche, une des grandes forces de la « démocratie électronique » est de permettre, par l'information qu'elle fait circuler, la création de conditions propices à une certaine transparence de l'action politique favorisant ainsi le retour de la confiance des électeurs, et, partant, un bon fonctionnement du système dans son ensemble. Ainsi en est-il des images diffusées sur Internet, de l'arrivée de Noël Mamère, en automobile, à l'émission de Karl Zéro (en février dernier), alors que l'intéressé prétendait être venu... « à bicyclette » !

Au-delà de l'anecdote croustillante, les NTIC contraignent, pour une part, nos élus à s'astreindre à une certaine éthique politique, tout écart étant ensuite immédiatement propagé sur le web. De plus, la diffusion sur le net des informations administratives, et plus généralement des décisions politiques, obligent nos institutions à se départir d'une certaine opacité qui, pour beaucoup de Français, les caractérise et les décrédibilise... De plus, informé, le citoyen peut s'approprier les enjeux de la société au sein de laquelle il évolue. Ainsi encouragé à participer activement, il intègre les mécanismes et le fonctionnement de notre système démocratique, se détournant ainsi du cercle vicieux de l'ignorance / défiance.

Une parodie de délibération

Plus encore qu'un outil d'information du citoyen, Internet est surtout un instrument de communication interactif et multidirectionnel permettant un renouvellement sans précédent de la délibération démocratique, qui, selon Bernard Manin, désigne « le processus de formation de la volonté,... le moment qui précède le choix et dans lequel l'individu s'interroge sur différentes solutions,

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

avant de se déterminer pour l'une d'entre elles »⁸⁸. En effet, après des décennies de désintéressement des Français pour la politique, s'est esquissée, depuis quelques mois une dynamique de réappropriation de l'espace public par les électeurs. Face à un milieu politique élitiste, largement fermé sur lui-même et désireux de s'affranchir d'une opinion publique formatée, les internautes se sont créés, dans leur univers parallèle, leur propre espace de dialogue et de débat public.

Le développement des forums de discussion et de la blogosphère citoyenne témoigne d'une volonté de participation retrouvée des électeurs qui souhaitent partager et confronter leurs opinions sur les enjeux majeurs de notre société contemporaine (retraites, chômage, assurance maladie, éducation, recherche,...) indépendamment de toute récupération mais aussi rivalité partisane et autre luttes de pouvoir. A ce stade, il ne s'agit pas ici de parvenir à un consensus, ni même de former des courants d'opinion, mais très simplement de participer : considérer collectivement une situation, en confronter les perspectives d'analyse, proposer, argumenter,... enrichir le collectif des connaissances et expériences individuelles, afin que chacun se forge une opinion propre.

Pourtant, la théorie de la « démocratie participative », dont est issue la « démocratie électronique », s'inspire de la philosophie habermassienne de l'espace public selon laquelle quatre conditions idéales sont requises pour construire une délibération : les deux premières ont trait aux participants qui doivent être considérés comme égaux et détachés de tout engagement préalable. Les deux dernières sont relatives au débat à proprement parler qui doit être bâti autour de raisonnements et d'arguments persuasifs, et qui doit

⁸⁸ Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », in *Le Débat*, Paris, n° 33, janvier 1985. Ainsi, la doctrine contemporaine, s'inspirant de la tradition aristotélicienne, pour laquelle la délibération exige : la confrontation d'opinions, l'égalité de tous les participants, l'existence d'une marge d'action sur la réalité et la recherche d'une position commune, rejette la conception rousseauiste qui envisage la délibération comme le choix lui-même et non son processus de formation.

tendre vers la recherche d'un consensus rationnel, et à défaut se clore par un vote majoritaire. L'analyse du débat électronique démontre sans ambiguïté l'absence de tout caractère délibératif des discussions échangées et ce, même en s'affranchissant du cadre habermassien, il est vrai très exigeant si ce n'est illusoire.

Ainsi, la blogosphère citoyenne qui s'est développée ces derniers mois pour « exploser » durant la campagne électorale était dépourvue de toute confrontation d'idées, échangées sur le mode persuasif. En effet, l'étude de l'espace public électronique révèle la présence alternative de forums « idéologiquement homogènes » et de discussions conflictuelles et agressives. Plus précisément, une étude d'Anthony Wilhem, ayant porté sur l'élection présidentielle américaine de 1996⁸⁹, conclut sur le fait qu'une « grande majorité de ces forums correspondait davantage à un espace de communication où les participants apportaient leurs opinions personnelles, sans pour autant rechercher celles des autres, réduisant ainsi la possibilité d'un réel dialogue entre les participants... une forte majorité des messages (devant être) considérés comme idéologiquement homogènes renforçant l'idée que les forums n'apportent pas une délibération intense entre des participants d'opinions différentes mais constituent plutôt un renforcement des points de vue des participants. »⁹⁰

En l'absence de toute variété des opinions, de toute confrontation des convictions des uns et des autres, et de toute argumentation –la nécessité de *convaincre* disparaissant face à un public déjà acquis à sa

⁸⁹ Encore une fois, eu égard à la proximité de l'élection présidentielle française de 2007, aucune étude comparable n'a pu être déjà publiée, et la nouveauté du phénomène en France explique l'absence d'étude pour l'élection présidentielle précédente. Aussi, nous ne pouvons envisager le problème qu'au travers d'études françaises locales (la « démocratie participative » dont est issue la « démocratie électronique », s'étant davantage développée à ce niveau) ou encore d'études étrangères (l'identité de comportement des internautes français, de 2007, et américains, de 1996, pouvant être cependant, bien entendue contestée, bien que certainement fort vraisemblable, au moins sur l'essentiel).

⁹⁰ Anthony G. WILHEM, *Democracy in the Digital Age*, New York, Routledge, 2000.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

cause-, la discussion électronique n'est finalement qu'un monologue interactif. Alors que « le problème central de la démocratie est de faire cohabiter ensemble des gens qui ne se ressemblent pas »⁹¹, Internet « permet d'occulter la réalité de l'altérité en offrant la possibilité à l'individu de ne fréquenter que ceux qui lui ressemblent et qui ont les mêmes intérêts. »⁹² « Technologie autistique », Internet est aussi une « technologie agressive »⁹³. Ainsi, à l'inverse, les forums de discussion admettant la diversité d'opinions, et partant qui devraient permettre à la blogosphère citoyenne de gagner ses lettres de noblesse en matière délibérative, s'avèrent être un espace miné. En effet, l'analyse de ces forums idéologiquement pluralistes révèle un mode de communication fondée sur l'injure et l'insulte, ce que confirme, à grand renfort de citations sélectionnées, une étude récente de Stéphanie Wokcik sur les forums municipaux du Grand Sud-Ouest français⁹⁴.

Dans tous les cas de figure, les débats en ligne sont très éloignés des conditions posées par le rapport -de 1980 !- de la commission internationale d'étude des problèmes de la communication⁹⁵ selon lequel la démocratisation de la communication était définie comme « le processus par lequel a) l'individu devient un partenaire actif et non un simple objet (ce que favorise indiscutablement Internet) b) la variété des messages échangés augmente (ce qui est aléatoire) c) le degré et la qualité de la représentation sociale dans la communication sont augmentés (ce que nous envisagerons ultérieurement mais qui semble évident !) ». Disqualifiée de délibérations, les forums

⁹¹ Olivier JAY et Dominique WOLTON, *Internet, petit manuel de survie*, Paris, Flammarion, 2000.

⁹² Denis MONIERE, *op. cit.*

⁹³ Bien entendu, Internet n'étant qu'un outil, il n'est que ce que l'on en fait et ce n'est donc pas Internet à proprement parler qui est « autiste » ou « agressif » mais ses utilisateurs !

⁹⁴ Stéphanie WOJCIK, « Les forums électroniques municipaux, de nouvelles modalités délibératives ? », Colloque du réseau Démocratie et dispositifs électroniques : regards sur la décision, la délibération et le militantisme, Paris, 7 décembre 2005.

⁹⁵ Désignée par l'UNESCO et présidée par Sean MacBride.

électroniques n'en sont pas pour autant inutiles et peuvent, dans une certaine mesure contribuer au débat démocratique, il ne tient qu'aux citoyens d'adopter la perspective de la réflexion et de la tolérance. En attendant, il serait naïf d'imaginer la démocratie « revitalisée » par quelques débats houleux ou verbiages convenus.

B - Une démocratie... toute virtuelle !

Idéologie participative conjugée à l'ère numérique, la « démocratie électronique » ne s'articule pas seulement autour de l'information et de la communication citoyenne mais vise essentiellement à promouvoir et faciliter une communication entre gouvernants et gouvernés et à introduire une participation directe du citoyen dans l'ensemble du processus politique.

Désirs... de démocratie !

« Désirs d'avenir » a illustré, au niveau national, ce que la « démocratie participative » tente de réaliser au niveau local : la création d'un dialogue ressuscité entre gouvernants et gouvernés. Interactives et multidirectionnelles, les nouvelles technologies favorisent la communication entre citoyens et politiques, mettant ainsi fin *potentiellement* à des décennies de discours unilatéral, de monologue des politiques... La « démocratie électronique » signe la transition d'une communication « one to many »⁹⁶ à une communication « many to many »⁹⁷ qui offre la possibilité aux élus de ne plus se contenter de seulement s'adresser aux citoyens mais de les « écouter », « entendre » leurs propositions, souhaits, questions....

Concrètement, pour reprendre l'image d'Antoine Esclatine, lorsqu'un homme politique fait une déclaration publique à la télévision, il ôte au citoyen tout droit de réponse. En revanche, lorsque l'élu devise avec ses concitoyens sur un forum de discussion, il rétablit un vrai débat démocratique. Il ne s'agit pas ici de satisfaire les revendications égoïstes et primaires de tout un chacun mais d'une

⁹⁶ Littéralement de « un à plusieurs ».

⁹⁷ Littéralement de « plusieurs à plusieurs ».

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

part, pour le citoyen, de *délibérer* efficacement, et d'autre part, pour l'élu de connaître les problématiques et la volonté de ses électeurs, pour formuler une offre politique le plus en adéquation avec les besoins des citoyens.

Mais Internet peut plus encore ! En effet, non content de permettre à un citoyen, « devenu éclairé » de débattre avec ses *alter ego* et mieux encore avec une classe politique ré apprise, Internet rend possible l'intégration du citoyen dans l'ensemble du processus politique⁹⁸ en l'incluant dans la prise de décision et l'action publique. Traditionnellement, dans le régime représentatif, la vie politique est animée autour de partis et organisations politiques. Médiateurs entre le pouvoir et le peuple, ils tentent de mobiliser et rassembler les citoyens autour d'un idéal politique concrétisé au travers d'actions, traduites dans leur programme électoral, qu'ils auront pour mission d'appliquer s'ils sont élus.

Dans ce contexte, le peuple n'est amené qu'à se prononcer sur des principes généraux, des projets plus ou moins globaux, au seul rythme des élections, pour lesquelles il ne peut que reconduire ou sanctionner l'élu⁹⁹. « L'omnipotence du suffrage démocratique ne suffisant

⁹⁸ Etat des lieux et identification des problèmes, définition des enjeux et priorités, définition des options possibles pour l'action publique, formulation et délibération législatives, mise en œuvre des politiques et évaluation des politiques publiques.

⁹⁹ Les trois référendums nationaux de ces quinze dernières années témoignent du très faible emploi de cet instrument considéré comme dangereux. Dans cette perspective, l'échec du référendum sur la constitution européenne (2005) devrait dissuader, pour un certain temps au moins, notre président de la République d'y avoir recours, et ce en dépit de l'abandon de la conception gaulliste et plébiscitaire du référendum par Jacques Chirac. Mais il est vrai que le référendum, contrairement à certaines apparences (la consultation du peuple) est loin d'être la panacée démocratique en résumant un « débat » à une simple option manichéenne : oui ou non ! De son côté, le droit de pétition, reconnu par la constitution de 1958, est largement tombé en désuétude face à sa plus complète inefficacité (31 dépôts enregistrés lors de la dernière législature contre de 349 dépôts, il y a 25 ans, entre 1973 et 1978. Mais il est vrai qu'avec 25 classés sans suite et un seul renvoyé à un ministre

plus à susciter l'adhésion des publics et assurer l'autorité des choix publics », la délégation du pouvoir, organisée par notre régime représentatif, est désormais vécue par les citoyens comme une confiscation, au profit d'une élite jalouse et méprisée. En crise, la démocratie représentative tente donc de regagner une légitimité perdue en se tournant vers des mécanismes tendant à intégrer les citoyens dans le processus politique. C'est dans ce cadre qu'a été adoptée la loi de proximité de 2002 qui impose, notamment, *au niveau local*, la création d'un certain nombre d'instances et de procédures destinées à favoriser une concertation entre collectivités et électeurs, sur des sujets précis ou des problèmes concrets. Bénéficiant ainsi de l'adhésion du peuple sur la politique publique, cette dernière peut alors enfin être efficace et produire pleinement ses effets, car réellement consentie.

De plus, la démocratie, ainsi revisitée, gagnerait en vitalité, en devenant « continue » et non plus rythmée par les seules échéances électorales. Malheureusement, avant de parvenir à cet idéal démocratique, nombre de problèmes doivent être résolus ! En premier lieu, Internet est encore loin de constituer un espace démocratique. En effet, en dépit du nombre croissant de connectés, Internet demeure réservé à une fraction de la population, représentative d'une certaine élite (jeune, aux niveaux de formation et de revenus élevés...). Même s'il paraît probable qu'à terme, la quasi-totalité des Français disposera, sous une forme ou sous une autre, d'un accès à Internet, le spectre de la « fracture numérique » ne saurait être négligé dans la mesure où ce sont spécialement les citoyens « écartés » de la vie politique qui ne bénéficient pas des nouvelles technologies, risquant ainsi d'accroître encore un écart entre des citoyens actifs, encore plus actifs, et des citoyens « exclus », encore plus « exclus ».

Il est également à craindre qu'Internet ne résolve pas autant de maux de notre « démocratie réelle » que les apparences peuvent le

—les 5 autres ayant été étudiés sous la législature suivante- il y a de quoi dissuader les plus optimistes et les plus actifs !)

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

laisser croire : très certainement, les nouvelles technologies ne modifieront pas ou peu les rapports de pouvoir existants : « les groupes organisés qui détiennent déjà les leviers de commande de l'économie, des médias et de la politique adopteront les nouvelles technologies à leur finalités et les mettront à profit pour reproduire leur domination. »¹⁰⁰ De plus, en dépit de la multiplication des expériences, au niveau local, plus adapté à la pratique, il semblerait que celle-ci se réduise à un simple débat (et encore lorsque c'est le cas !), dépourvu de traduction concrète, de passage à l'action. Par ailleurs, il ne peut être occulté une certaine peur du citoyen. En effet, nombreux sont ce qui considèrent que celui-ci a un faible niveau de connaissances des affaires publiques, qui ne sont que secondaires pour eux. Donner des pouvoirs accrus au citoyen, notamment en matière de prise de décision, soulève la question, fort débattue, de sa compétence. Dans ce sens, l'analyse des forums de discussion révélerait une certaine pauvreté du débat face à une réalité éminemment complexe.

Pourtant, il paraît paradoxal d'affirmer que les électeurs sont suffisamment qualifiés pour choisir leurs représentants mais pas assez pour se prononcer sur les enjeux de leur société. Favorisant la sommation de volontés individuelles, au détriment de toute véritable représentation collective, la « démocratie électronique » semble occulter la question de tout intérêt général supérieur.

Plus fondamentalement encore, amené à se prononcer au coup par coup, le citoyen se contenterait de prendre position sur des questions appréhendées dans leur individualité, sans considérer la cohérence intellectuelle du tout. Ce faisant, la « démocratie électronique » se dispense de définir toute idéologie de fond, et même de construire tout projet de société de long terme. Dans cette optique, le slogan de Ségolène Royal « Vos idées sont les miennes » aura vraisemblablement été à l'origine tant de son succès, en affirmant vouloir redonner la parole au citoyen, que de son échec, en traduisant l'absence de ligne politique directrice. Mais la formule est révélatrice

¹⁰⁰ Denis MONIERE, *op. cit.*

de la place qu'occupe l'homme politique, dans cette forme de démocratie, caractérisée par de forts risques de dérives populistes et plébiscitaires, laissant place à une politique asservie et paralysée par les sondages et la démagogie ! Disparu le courage politique d'un François Mitterrand qui avait décidé d'abolir la peine de mort, lorsque 70 % des Français s'exprimaient contre !

Finalement, la « démocratie électronique » oscille à bien des égards entre utopie et parodie de démocratie. La désillusion est à la hauteur des espoirs qu'elle avait suscités. En réalité, ce n'est pas tant la « démocratie électronique » qui est « décevante » mais les attentes placées en elle qui étaient bien trop importantes ! L'impasse institutionnelle qui caractérise la France depuis quelques années fait basculer ses citoyens tantôt dans un cynisme extrême où toute tentative de changement est vouée, par avance, à l'échec, tantôt dans un enthousiasme béat, où toute petite minuscule lueur devient un horizon éblouissant infini. Or c'est oublier le caractère instrumental d'Internet qui ne peut, *sui generis*, engendrer de meilleurs citoyens ou une meilleure pratique de la politique. Si les nouvelles technologies peuvent efficacement contribuer à un renouveau démocratique, elles n'en seront jamais qu'un *moyen* de parvenir au but fixé et non pas *la solution*.

De la démocratie en questionnement... à la démocratie en question ?

La « démocratie électronique » s'inscrit dans le cadre de cet amalgame entre solution et moyen. La terminologie est elle-même révélatrice de cet état des choses. Ainsi, la locution « démocratie électronique » est en soi dépourvue de logique. L'expression prend en revanche tout son sens lorsqu'elle est employée dans son intégralité : « la démocratie *par voie* électronique », ce qui éclaire le fait implicite que l'épithète « électronique » ne porte évidemment pas sur le substantif « démocratie » mais sur le vocable « voie »¹⁰¹. Apparaît alors plus clairement, le fait que les nouvelles technologies ne sont

¹⁰¹ En l'occurrence, plutôt une autoroute, en raison de la rapidité qu'autorise Internet.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

pas à l'origine d'une nouvelle *forme* de démocratie mais d'un nouveau *moyen d'expression*.

Dans ce contexte, il est fallacieux d'opposer « démocratie électronique » et démocraties directe et représentative, qui demeurent les deux seules modalités canoniques d'exercice de la souveraineté populaire. En revanche, autant les symptômes sont révélateurs de la pathologie dont souffre un individu, autant les outils employés pour réparer sont caractéristiques de la panne rencontrée. Dans cette optique, il n'est pas insignifiant que soient imaginés des mécanismes de communication interactive et de participation du citoyen dans la sphère publique, dans le cadre d'une affection chronique et généralisée de l'organe vital de la démocratie : la légitimité.

En effet, en réaction à la perte de légitimité des institutions, des hommes qui les composent, ou encore des choix qu'ils opèrent, et de la politique qu'ils mènent... s'est substituée une nouvelle forme de légitimité procédurale, c'est-à-dire liée aux conditions du processus politique. Certes, Internet est comme toute innovation majeure objet d'engouement. Pour autant, et sans y voir la panacée, faut-il ne pas pêcher par excès d'impatience. Avec le temps, ce magnifique outil contribuera certainement à satisfaire l'incontestable besoin de légitimité. Et à relever la démocratie de sa maladie infantile.

BIBLIOGRAPHIE¹⁰²

I - Ouvrages

Gersende BLANCHARD, *Usages et enjeux de l'usage de l'internet par les partis politiques français, les modalités de rencontre de la parole citoyenne et du parti*, Paris, Colloque International « Démocratie et dispositifs électroniques : regards sur la décision, la délibération et le militantisme, 6-7 décembre 2005

Loïc BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative enjeux impensés et questions récurrentes », paru dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, sous la direction de Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER, Paris, Editions La Découverte, 2004

Daniel BOURMAUD, « L'impossible réforme de la V^{ème} République », dans *Demain la Sixième République*, sous la direction de Henry ROUSSILLON, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007

Anthony CORRADO et Charles FIRESTONE, *Elections in cyberspace*, Washington, The Aspen Institute, 1996, p. 313

Michael A. DIMOCK et Samuel L. POPKIN, « Political Knowledge and Citizen Competence », in Stefen L. ELKIN et Karol E. SOLTAN, *Citizen competence and democratic institutions*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1999

Olivier JAY et Dominique WOLTON, *Internet, petit manuel de survie*, Paris, Flammarion, 2000

C. Laudon KENNETH, *Communications Technology and Democratic Participation*, New York, Preager, 1977

Pierre LEVY, *Cyberdémocratie*, Paris, Editions Odile Jacob, 2002

Denis MONIERE, *Internet et la démocratie*, Monière et Wollank Editeurs, 2002

Stefano RODOTA, *La démocratie électronique : de nouveaux concepts et expériences politiques*, Rennes, Editions l'Apogée, 1999

Thierry VEDEL, « L'idée de démocratie électronique, origines, visions, questions », dans *Le désenchantement démocratique*, sous la

¹⁰² Evidemment non exhaustive, particulièrement concernant Internet.

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

direction de Pascal PERRINEAU, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2003

Anthony G. WILHEM, *Democracy in the Digital Age*, New York, Routledge, 2000

II - Articles

DAHLGREN, « L'espace public et l'Internet. structure, espace et communication », in *Réseaux*, n° 100, Paris, 2000

Antoine ESCLATINE, « L'Internet : enjeux de théorie politique », Conférence de Paul MATHIAS, IEP de Paris, janvier 2000.

Anne-Marie GINGRAS, « La démocratie et les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication : illusion de la démocratie directe et exigences de l'action collective », in *Politique et Sociétés*, Québec, Société québécoise de science politique, volume 18, numéro 2, 1999

IFOP, « Bilan de la net campagne présidentielle de 2007 », 25/05/07

Philippe JEANNE, « L'Europe bloguée », in *Libération*, Paris, 21/09/2005

Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », in *Le Débat*, Paris, n° 33, janvier 1985

Benoît TABAKA, « Internet et la diffusion des sondages électoraux : une réforme législative impossible ? », in *Revue de l'actualité juridique française*, Paris, janvier 2002

Stéphanie WOJCIK, « Les forums électroniques municipaux, de nouvelles modalités délibératives ? », Colloque du réseau Démocratie et dispositifs électroniques : regards sur la décision, la délibération et le militantisme, Paris, 7 décembre 2005

Florent WOLFF, « Un article pour essayer de faire le point sur le rôle et le poids des blogs politiques dans l'élection présidentielle de 2007 »

III - Internet

A - Sites

Sites des partis des candidats aux élections présidentielles

- www.parti-socialiste.fr
- www.lcr-rouge.org
- www.frontnational.com
- www.u-m-p.org
- www.udf.org (devenu MoDem)
- www.pcf.fr
- www.lesverts.fr/
- www.pourlafrance.fr/
- www.cpnt.asso.fr

Sites des professionnels

- www.lemonde.fr
- www.liberation.fr

Sites politiques

- www.i-pol.org,
- www.politicsonline.com
- www.netgouvernance.org
- www.agoravox.com
- www.debatpublic.net
- www.election-presidentielle.fr
- www.politkk.fr
- www.electionspresidentielles.fr
- www.presidentielle-2007.net

Sites divers

- www.foruminternet.org
- www.dailymotion.com/

Internet, grand vainqueur de l'élection présidentielle de 2007 ?

B - Blogs

Blogs des candidats aux élections présidentielles de 2007

- www.desirsdavenir.org
- www.josebove2007.org
- www.besancenot2007.org
- www.lepenblog.com
- www.sarkozy.fr
- www.bayrou.fr
- www.arlette-laguiller.org
- www.schivardi2007.com/
- www.mgbuffet.org/
- www.dominiquevoynet.net/
- www.p2v.fr/
- www.nihous2007.fr/
- www.univ-tlse1.fr/CERCP

Blogs des citoyens

- www.vanb.typepad.com/versac
- www.loiclemeur.com
- www.hyperrepublique.blogs.com

Blogs des professionnels

- www.vedel.blogspot.com
- www.frederic-rolin.blogspirit.com
- www.blogs.lexpress.fr/elysee2007 (Christophe BARBIER)
- www.blogs.rtl.fr/aphatie (Jean Michel APATHIE)
- www.johnpaullepers.blogs.com
- www.commentonfait.fr (Alexandre JARDIN)

Blogs des hommes et des femmes politiques (autres que ceux déjà cités)

- www.bayroublog.com
- www.sarkozyblog.free.fr
- www.blogdsk.net
- www.santini-andre.com

Claire Rius Burgada

- www.al1jup.com
- www.lipietz.net/blog
- www.jacklang.net.

**ELECTIONS 2007 : LA POLEMIQUE "MACHINES A VOTER"
RETOUR SUR UNE UTILISATION FRANÇAISE FRILEUSE**

**par Marie de Cazals,
doctorante à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

Le calendrier électoral de l'année 2007 était chargé. Deux élections majeures de la V^{ème} République se sont déroulées aux mois de mai et juin. Conformément à l'inversion du calendrier électoral¹ – suite à l'adoption du quinquennat par référendum² –, l'élection présidentielle a précédé les élections législatives. Ces scrutins nationaux ont été perçus comme un tremplin potentiel pour le vote automatisé. En effet, depuis la loi du 10 mai 1969, les machines à voter sont autorisées en France. Ce procédé doit être distingué de celui du vote par voie électronique applicable aux Français établis hors de France³. Ce dernier permet de voter à partir de n'importe

¹ Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, *JO*, n° 113, 16 mai 2001, p. 7776.

² Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du président de la République, *JO*, n° 229, 3 octobre 2000, p. 15582.

³ En vertu de l'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée par la loi n° 2004-805 du 9 août 2004, *JO*, 11 août 2004, il appartient à un décret de

quel poste internet où qu'il se trouve. L'électeur peut donc voter depuis son domicile, son lieu de travail ou un cybercafé. Il en va tout autrement du vote automatisé puisqu'il nécessite le déplacement à un bureau de vote. Seule l'urne adopte donc une allure dans l'air du temps. Les conséquences en terme démocratique ne sont pas non plus identiques. Le risque dans l'hypothèse du vote électronique est considérable, tandis qu'il peut être minimisé au maximum dans l'utilisation des machines à voter, le risque zéro étant inconnu dans le monde informatique.

L'utilisation des machines à voter a été présentée comme s'inscrivant dans la perspective de la modernisation de l'Etat. Après la e-administration, la France s'orienterait vers la e-démocratie. Cependant, les enjeux ne sont nullement les mêmes. Ce qui est une amélioration évidente dans le cas de procédures administratives, l'est beaucoup moins lorsqu'il s'agit de la démocratie et de son acte majeur : l'exercice du droit de suffrage. Nombreux sont ceux qui se sont opposés, à raison, à l'invasion des machines à voter dans le paysage politique français. Encore que cette invasion, avant tout médiatique, reste très circonscrite, car seulement 77 communes ont utilisé le vote automatisé pour l'élection présidentielle. Néanmoins, les machines à voter restent en l'état actuel du droit et de la technique bien dangereuses pour l'électeur. Trop de lacunes, trop d'oublis, un manque certain de garanties *a posteriori* sont constatées. La législation est de prime abord contraignante, mais les conséquences induites par l'utilisation pratique des machines à voter ont été mal perçues. Les hypothèses d'un dysfonctionnement si elles sont évoquées, sont traitées avec beaucoup de laxisme. Dès lors, le principe même des machines à voter ne saurait trouver un écho favorable auprès des électeurs français et plus largement des citoyens. Les nombreuses

fixer les modalités du vote par voie électronique pour l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger. Il s'agit du décret n° 2006-285 du 13 mars 2006 relatif au vote par correspondance électronique des électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires des circonscriptions électorales d'Europe et d'Asie et Levant pour les élections 2006 à l'Assemblée des Français de l'étranger.

La polémique « machines à voter »

critiques et failles dénoncées par les opposants au vote automatisé sont fondées dans le cas français. L'état des lieux qui peut être dressé quant à leur utilisation est de toute évidence négatif (I). Cela n'incite donc pas à prolonger dans la voie d'une modernisation des modalités de votation. La France, en principe assez bonne élève de la classe européenne, se trouve dans ce domaine en retard. Sans que cela soit rédhibitoire, le cas français interpelle par les omissions et la légèreté avec laquelle, en définitive, le procédé du vote automatisé a été abordé. Les nombreuses circulaires prises en la matière ne doivent pas cacher que les problèmes premiers n'ont pas été suffisamment traités. Cela donne à voir un Etat qui se perd lui-même dans les méandres d'une réglementation technicisée à outrance, bien que le recours aux machines à voter ne puisse faire totalement l'impasse sur ces multiples aspects techniques. Ces derniers doivent cependant s'effacer face à l'impératif des principes qui sont au fondement la démocratie française. Ainsi, l'idée d'une pérennisation des machines à voter en France mérite que leur avenir soit sérieusement préparé afin, tout d'abord, de répondre efficacement aux premières critiques formulées à leur encontre. Les machines à voter sont peut-être un horizon lointain, mais qu'il n'est pas impossible d'atteindre (II).

I - Une utilisation en grande partie contestable

Les scrutins de 2007 ne sont pas les premiers à utiliser le vote automatisé. Des essais avaient été tentés auparavant sans, toutefois, qu'il y ait un intérêt aussi marqué de la part des médias. Il est vrai que le développement fulgurant d'Internet contribue pour beaucoup à l'information et à la prise de conscience quant aux implications d'un tel mode de votation. Les opinions formulées ci et là ne sauraient pourtant suffire à arrêter une position en la matière. Un retour sur la pratique française et européenne s'impose pour connaître le bilan de l'utilisation des machines à voter (A). Elle permettra de mettre en évidence les raisons qui ont motivé l'adoption des machines à voter par certaines communes et de vérifier si le malaise ressenti par l'électeur est fondé (B).

A - Etat des lieux de la pratique française et européenne⁴

A l'heure actuelle, les expériences françaises et étrangères dévoilent un sentiment très mitigé quant à l'utilisation des machines à voter (1). Dans le cas français, les nombreuses réticences sont d'autant plus accentuées que la législation répond de façon très imparfaite aux attentes des citoyens en matière de garanties de leurs droits (2).

1 - Bilan européen, bilan français : le difficile choix en faveur du vote automatisé

Les expériences européennes que nous développerons concernent les Pays-Bas et la Belgique qui se situent à un stade avancé de l'utilisation des machines à voter. Les autres pays européens se trouvent, comme la France, au stade des expérimentations. Depuis l'introduction des machines à voter en 1975 et une centralisation nationale des résultats à compter de 1981, les Pays-Bas ont équipé la quasi-totalité de leurs bureaux de vote de tels systèmes informatiques. Quelques difficultés ont été constatées⁵ mais sans que cela ait une grande incidence sur le maintien du choix en faveur du vote automatisé. Le gouvernement néerlandais n'hésite pas lorsque le

⁴ L'utilisation des machines à voter en dehors de l'Europe est variée. Dans le domaine politique, les Etats-Unis font figure de précurseur. Ils ont commencé à pratiquer les machines à voter dès le XIX^{ème} siècle. Il ne s'agissait assurément pas des machines électroniques modernes, mais cela montre l'intérêt qui a toujours été porté outre-Atlantique pour ce moyen de vote. Le Brésil a également équipé l'ensemble du pays favorisant une participation électorale et une centralisation des résultats jusque là difficile du fait des infrastructures du pays.

⁵ Les machines à voter de marque Nedap ont présenté des faiblesses au niveau de la protection du boîtier renfermant l'électronique. L'entreprise a remédié à ce problème en apposant des scellés uniques sur chacune de ses machines et en renforçant la protection des éléments contre le piratage. Une entreprise concurrente, la société SDU fabriquant les machines *New Vote*, a connu des problèmes plus graves. Une expérience a montré qu'il était possible de briser le secret du vote grâce à la captation des ondes électromagnétiques émises par les machines.

La polémique « machines à voter »

risque d'une altération du vote est avéré à retirer les machines à voter litigieuses⁶. Ce principe de précaution n'altère cependant en rien le choix des Pays-Bas qui n'entendent pas remettre en cause la pratique du vote par le biais de machines à voter.

La Belgique a eu recours, dès 1991, au vote électronique effectué sur des machines dans les bureaux de vote. La lourdeur des dépouillements du fait des modalités électorales belges⁷ ont permis d'envisager un déploiement rapide des machines à voter car l'enjeu était évident. Or, depuis 1999, le nombre d'électeurs votant par ce biais est resté à 45 % et les bureaux de vote équipés sont de l'ordre d'un sur deux. Les expérimentations menées et les observations faites lors des dernières élections de 2006 devraient être décisives pour l'avenir des machines à voter en Belgique. En effet, le parc des machines à voter belge est vieillissant. Il arrive à échéance et les scrutins de 2007 sont, en principe, les derniers ce qui pose la question de leur renouvellement. D'ores et déjà, le coût de ce moyen de vote est montré du doigt. Il représente trois fois celui du vote papier (1,5 € contre 4,5 €). La reconduite des machines à voter semble délicate d'autant que la Belgique a fait le choix, en 2004, de supprimer des machines qui avaient l'avantage de rassurer le citoyen-électeur : le système optique (vote sur papier et dépouillement optique) et le *ticketing* (impression d'un bulletin papier en plus du vote électronique). Pour l'heure, un débat parlementaire est attendu quant à leur devenir.

En France, les premières machines à voter ont été prévues par la loi du 10 mai 1969. Entièrement mécaniques et préconisées pour lutter contre la fraude électorale, elles s'en sont avérées incapables. Elles furent utilisées pour les élections législatives de 1973 dans 26 communes. Leur utilisation ne fut pas jugée probante et elles furent

⁶ Dans la perspective des élections de novembre 2006, le gouvernement néerlandais a fait retirer des machines à voter qui présentaient un risque. La ville d'Amsterdam est ainsi revenue exceptionnellement au vote papier traditionnel.

⁷ Scrutin proportionnel, listes ouvertes et vote préférentiel.

retirées dans les années 1980⁸. Une seconde loi en 1988 a autorisé les communes de plus de 3 500 habitants à utiliser des machines à voter⁹. Les premiers essais d'urnes électroniques interviennent à Brest, lors du référendum sur le quinquennat, puis à Voisins-le-Bretonneux en 2001 pour les élections municipales. En 2002, d'autres communes utilisent de telles urnes pour l'élection présidentielle¹⁰. Ce n'est cependant qu'à titre expérimental, car leur utilisation a été parallèle au vote traditionnel et ne s'est donc pas substituée au scrutin papier. Lors des élections régionales et cantonales de 2004, ce sont 33 communes qui sont habilitées à utiliser le vote électronique dans le cadre de machines à voter. Ce nombre est porté à 55 pour les élections européennes qui se déroulent la même année, mais seulement 18 communes useront de telles machines¹¹. Toujours la même année, l'article 9 de la loi n° 2004-404 du 10 mai 2004 prévoit leur utilisation pour les départements où l'élection des sénateurs se déroule au scrutin proportionnel¹². Ce sont encore 55 communes qui sont équipées de machines à voter pour le référendum du 29 mai 2005. En 2007, la France poursuit dans cette voie et expérimente les machines à voter sur des élections clés de la vie politique française. Le bilan reste pourtant décevant non pas en raison d'erreurs avérées des machines,

⁸ A la différence de la situation en 2007, les électeurs avaient accueilli assez favorablement ce procédé et ne sont pas à l'origine de son abandon. L'opposition que l'on constate aujourd'hui de la part des électeurs est, en revanche, beaucoup plus forte. Il convient toutefois de se demander si le relais médiatique important dont dispose les opposants actuels, ne joue pas en faveur de la mobilisation contre les machines à voter ?

⁹ Loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988, *JO*, 4 janvier 1989.

¹⁰ Trois communes sont retenues : Mérignac, Vandœuvre-lès-Nancy et le XVIII^{ème} arrondissement de Paris.

¹¹ Chiffre indiqué par le ministère de l'Intérieur dans la circulaire du 18 janvier 2005, INT/A/05/00012/C.

¹² Jusqu'en 2004, plusieurs décrets pris en Conseil d'Etat ont habilité différentes communes à utiliser des machines à voter : décret n° 2004-238 du 18 mars 2004, *JO*, 19 mars 2004, p. 5314 ; décret n° 2004-454 du 27 mai 2004, *JO*, 29 mai 2004, p. 9529 et décret n° 2004-901 du 30 août 2004, *JO*, 1^{er} septembre 2004.

La polémique « machines à voter »

mais du fait du développement de files d'attente interminables et de l'opposition croissante rencontrée dans le pays. Les files d'attente ont été dues, en partie, à l'affluence que les bureaux de vote ont enregistré lors du scrutin présidentiel, et en partie aussi à l'utilisation des machines à voter. Le temps de validation de chaque vote allongeant de façon conséquente la durée d'attente. Ce désagrément a concerné seulement 1,4 millions d'électeurs. Cela demeure à une échelle raisonnable et indique que l'expérimentation est nécessaire avant une généralisation au plan national. Au final, 77 communes ont utilisé ce moyen de vote électronique pour l'ensemble du scrutin présidentiel de 2007. La mauvaise presse, dont les machines à voter ont dernièrement fait l'objet, et les précisions du Conseil constitutionnel¹³, ont fini d'avoir raison de l'envie de certaines communes. Elles ont préféré revoir leur position vis-à-vis des machines à voter soit avant le scrutin¹⁴, soit entre les deux tours de l'élection présidentielle¹⁵. A ces éléments, l'état de la législation française ajoute au doute légitime suscité par le vote automatisé.

¹³ La position du Conseil constitutionnel mérite d'être relevée, car elle n'a fait que rajouter au trouble de certaines communes. Voir en ce sens les observations faites par le Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, délibération des 31 mai et 7 juin 2007, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/observations.htm>>. Egalement, lire la rubrique Foire Aux Questions (FAQ), <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/faq/d13.htm>>.

¹⁴ Sur les explications données par la ville d'Amiens, < <http://vao-amiens.fdn.fr/spip.php?article43&artsuite=1> > et < <http://vao-amiens.fdn.fr/spip.php?article49> >. Sur les raisons de l'abandon par la ville de Vandœuvre, lire *Magazine Vandœuvre* 54500, n° 34, janvier 2007, p. 16, < <http://www.vandoeuvre.fr/documents/File/mds/54500/54000n34janvier2007.pdf> >.

¹⁵ Saint-Malo, Ifs, Noisy-le-Sec, Perreux-sur-Marne.

2 - Les nombreuses imperfections de la législation française

Les différentes lois adoptées depuis 1969¹⁶ sur les machines à voter ont été intégrées dans le code électoral. Il est donc prévu à l'article L 57-1 du code que « des machines à voter peuvent être utilisées dans les bureaux de vote des communes de plus de 3 500 habitants figurant sur une liste arrêtée dans chaque département par le représentant de l'Etat ». Ces machines devront avoir été agréées par le ministère de l'Intérieur. Toutes les conditions de l'agrément ont donc été édictées par ce ministère. La réglementation en la matière est conséquente et nécessite que l'on s'y attarde, car elle conditionne la fiabilité des machines à voter en France. Cette procédure très lourde est par ailleurs dénoncée comme insuffisante et dépassée par les détracteurs du vote automatisé.

C'est, tout d'abord, l'arrêté du 17 novembre 2003 portant approbation du règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter¹⁷ qui est intervenu. Il contient les éléments permettant de déterminer les conditions et les capacités des machines à voter destinées aux élections politiques françaises. A cela, une série de principes est posée par le règlement technique. En ce qui concerne les électeurs, il faut qu'il y ait :

- « – exactitude : le décompte final du scrutin doit refléter la volonté exacte des électeurs ;
- sécurité : des mesures doivent protéger l'intégrité du processus ;
- secret : aucun vote ne peut être rapproché de l'identité de son auteur ;
- caractère vérifiable : les résultats du vote peuvent être vérifiés après le dépouillement du scrutin ;

¹⁶ Quatre lois sont à l'origine des modifications de la législation électorale relativement aux machines à voter. La loi n° 69-419 du 10 mai 1969, *JO*, 11 mai 1969 ; la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988, *JO*, 4 janvier 1989 ; la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, *JO*, 10 décembre 2004 ; la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, *JO*, 12 février 2005.

¹⁷ Arrêté du 17 novembre 2003 portant approbation du règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter, INT/X/03/06924/A, *JO*, 27 novembre 2003.

La polémique « machines à voter »

- confidentialité : les renseignements recueillis concernant les électeurs ne peuvent être utilisés qu'à des fins d'élections et dans le cadre pour lequel ils ont été recueillis ;
- transparence : le processus doit pouvoir être examiné et vérifié ;
- accessibilité : les besoins particuliers et raisonnables des électeurs sont pris en considération, de façon à ne priver personne de son droit de vote, et notamment les personnes handicapées ;
- neutralité : les matériels et les processus électoraux ne doivent favoriser aucun candidat au regard d'un autre ;
- simplicité : l'acte de vote doit être simple. »

Relativement aux administrations organisatrices, des principes sont également posés. Ainsi, les machines à voter doivent respecter les principes de :

- « – polyvalence : le processus de vote peut s'accommoder de divers modèles de bulletins de vote et divers procédés de dépouillement du scrutin ;
- adaptabilité : le processus de vote peut être configuré à plus ou moins grande échelle, selon l'envergure du scrutin en cause ;
- intégrité des données : le processus de vote doit prévenir toute perte de données ; la panne en cours de scrutin ne doit pas conduire à la perte des données ;
- rapidité de dépouillement : les résultats doivent être obtenus rapidement ;
- rentabilité : le processus de vote doit être à la fois efficace et économique ;
- durabilité technique : le processus de vote doit être relativement à l'abri de la désuétude. »

Ces critères ainsi prédéfinis, 114 exigences ont été posées en sus par le ministère de l'Intérieur. Sur cette base, des organismes sont chargés de la vérification de conformité des machines présentées. Ils réaliseront une batteries de tests sur les modèles proposés à l'agrément par les industriels intéressés. Ils devront se conformer aux exigences contenues dans le règlement technique du 17 novembre 2003 et pourront avoir recours à des laboratoires extérieurs pour effectuer des tests. Une fois les vérifications faites, l'organisme

accrédité transmet ses conclusions au ministère de l'Intérieur qui décide ou non de délivrer l'agrément à la machine considérée¹⁸. En cas de décision favorable, l'arrêté d'agrément est publié au *Journal officiel de la République française*. Cette publication permet alors aux communes intéressées d'acquérir la machine agréée auprès du fournisseur. Néanmoins, une fois l'agrément obtenu, les organismes accrédités continueront de surveiller le bon déroulement des procédés de fabrication des machines à voter et le fournisseur est assujéti à la mise en œuvre des procédures de qualité interne. A ce jour, seulement quatre types de machines ont obtenu l'agrément en France¹⁹.

Lorsqu'une commune a choisi d'utiliser des machines à voter, certaines vérifications préalables à l'ouverture du scrutin sont nécessaires. Elles viennent compléter l'assurance de bon fonctionnement qui peut être donnée au citoyen. Elles ne sont toutefois pas contenues dans le code électoral, mais dans l'instruction permanente relative aux machines à voter²⁰ prise par le ministère de l'Intérieur le 26 mai 2004. Elle pose, en premier lieu, une dérogation à

¹⁸ « Les machines à voter conformes soit aux normes, soit aux spécifications techniques prévues dans les réglementations des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un Etat AELE partie à l'accord instituant l'Espace économique européen sont agréées lorsqu'elles apportent un niveau de sécurité et de fiabilité équivalent à celui défini par le règlement technique, tout en étant compatibles avec les dispositions du code électoral. », *ibid*.

¹⁹ Les modèles néerlandais « ESF1 » de la société NEDAP (agréé le 8 mars 2005, INT/X/05/08206/A, *JO*, n° 63, 16 mars 2005, p. 4489) et « ESF1 (HW 1.06/2.01 - FW 4.02) » des sociétés NEDAP NV et France Election SARL (agréé le 12 avril 2007, INT/A/07/50387/A, *JO*, n° 88, 14 avril 2007, p. 6848), le modèle espagnol « Point & Vote » de la société Indra Sistemas SA (agréé le 7 mai 2004, INT/A/04/00343/A, *JO*, n° 120, 25 mai 2004, p. 9184), enfin le modèle américain « iVotronic » de la société ES&S Datamatique (agréé le 19 octobre 2005, INT/A/05/00736/A, *JO*, n° 253, 29 octobre 2005, p. 17079).

²⁰ Instruction permanente relative aux machines à voter du 26 mai 2004, INT/A/04/00065/C.

La polémique « machines à voter »

la règle du non-envoi des bulletins de vote prévue à l'article R-34²¹ du code électoral lorsqu'il s'agit d'un scrutin de liste (élections municipales, régionales et européennes). Il est ensuite précisé la teneur de cet article quant aux circulaires²². Enfin, un imprimé reproduisant l'interface de la machine doit également parvenir aux électeurs²³. Elle énonce, en deuxième lieu, trois principes à respecter pour le dispositif indiquant les candidatures : le respect du choix des candidats ou des listes ; le respect de l'ordre d'enregistrement ; l'égalité entre les candidats ou les listes. En dernier lieu, elle décrit les points et les mesures à prendre par le président et les assesseurs préalablement à l'ouverture du scrutin. Elle complète utilement sur ce point le code électoral peu loquace sur les conditions d'ouverture du scrutin²⁴. La clôture du scrutin dans les bureaux de vote dotés de machines à voter est prévue à l'article L 65 du code électoral²⁵. De

²¹ « Lorsque la circonscription électorale comprend des bureaux de vote dotés d'une machine à voter, la commission (de propagande) n'envoie pas aux mairies de bulletins de vote pour ces bureaux ; elle n'en adresse pas aux électeurs qui y sont inscrits », article R 34 du code électoral.

²² Elles doivent être envoyées en tout état de cause, qu'il s'agisse de candidats ou de listes.

²³ Ces envois peuvent être fait par la commission de propagande si elle l'accepte, sinon il revient aux communes de les effectuer. Quelle que soit la modalité retenue, l'impression des documents est à l'unique charge des communes.

²⁴ Il est simplement indiqué à l'article R 55-1 du code que les bureaux concernés doivent afficher la liste des candidatures et vérifier la concordance avec la liste indiquée par la machine à voter. La circulaire précise pour sa part qu'il doit être vérifié que « la machine à voter fonctionne correctement (voyants, procédure manuelle de test, autodiagnostic, etc.)... ». Ce n'est qu'une fois cet ensemble de mesures prises que « le président du bureau peut alors ouvrir le scrutin, par l'activation d'un double dispositif d'ouverture actionné par le président du bureau de vote et un assesseur. Ce dispositif est constitué d'une clé détenue par le président du bureau de vote et d'une autre détenue par un assesseur. Un double de la clé de l'assesseur doit pouvoir être détenu par un autre assesseur. »

²⁵ « [...] le président, à la fin des opérations de vote, rend visibles les compteurs totalisant les suffrages obtenus par chaque liste ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, de manière à en permettre la lecture par

plus, les documents imprimés à l'ouverture et à la clôture du scrutin – et qui sont à l'heure actuelle la seule preuve possible au bon fonctionnement de la machine– peuvent être annexés aux procès-verbaux des opérations électorales. Ce n'est qu'une possibilité et non une obligation²⁶. Enfin les sanctions prévues par le code électoral à l'article L 116 sont applicables dans les cas d'utilisation des machines à voter²⁷.

Une seconde instruction permanente, adoptée le 18 janvier 2005²⁸, vient rappeler que les communes autorisées par les préfets à utiliser les machines à voter doivent avoir une population supérieure ou égale à 3 500 habitants. L'arrêté préfectoral devra être affiché au moins cinq semaines avant chaque élection afin que la population puisse être informée. L'autorisation donnée est, par ailleurs, permanente et valable pour tous les scrutins à venir. Le maire reste toutefois libre de se servir des machines à voter et de déterminer les bureaux de vote qui en seront dotés. Enfin, les 55 communes qui avaient été habilitées préalablement à la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004, conservent leur autorisation.

les membres du bureau, les délégués des candidats et les électeurs présents. Le président donne lecture à haute voix des résultats qui sont aussitôt enregistrés par le secrétaire. » Le dénombrement ainsi effectué équivaut au dépouillement des bulletins papiers, article R. 66-1 du code électoral.

²⁶ Circulaire du 26 mai 2004, INT/A/04/00065/C.

²⁷ « Ceux qui, par des manœuvres frauduleuses quelconques, accomplies même en dehors des locaux ou commissions visés à l'article L. 113, auront porté atteinte ou tenté de porter atteinte à la sincérité d'un scrutin, violé ou tenté de violer le secret du vote, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui, par les mêmes manœuvres, en auront changé ou tenté de changer les résultats, seront punis des peines portées audit article. Les mêmes peines seront appliquées à tout individu qui aura porté atteinte ou tenté de porter atteinte au fonctionnement d'une machine à voter en vue d'empêcher les opérations du scrutin ou d'en fausser les résultats. Les mêmes peines seront appliquées à toute personne qui aura fait expulser sans motif légitime de la salle de vote un assesseur ou un délégué ou qui l'aura empêché d'exercer ses prérogatives », article L 116 du code électoral.

²⁸ Circulaire du 18 janvier 2005, INT/A/05/00012/C.

La polémique « machines à voter »

En définitive, il n'y a qu'au niveau de la procédure d'agrément que les contraintes sont importantes. Elles restent pourtant très insuffisantes au regard des enjeux majeurs posés par le vote électronique via des machines à voter. En effet, la simple lecture des principes posés par l'arrêté du 17 novembre 2003 permet de voir que certains ne sont pas respectés. Il y a là un risque important pour la démocratie que les modalités d'équipement et de suivi imposées aux communes ne peuvent pallier. Ce n'est d'ailleurs pas leur objectif. Il faut donc rechercher un nouvel encadrement juridique aux machines à voter. Par ailleurs, à côté de ces règles imposées aux fabricants et au processus d'utilisation des machines à voter, il convient aussi de s'interroger sur ce qui a motivé leur adoption.

B - Des justifications en faveur de l'équipement communal peu convaincantes

L'analyse des éléments livrés par la pratique de cette nouvelle forme de vote et des arguments secondaires donnés par ceux qui prônent leur utilisation, nous pousse à découvrir des motivations essentiellement matérielles. En effet, il semble malheureusement que ce soit une approche financière qui séduise avant tout les municipalités (1). Une telle approche appuie le réflexe premier manifesté par les électeurs. La méfiance est de mise. Elle nous invite alors à s'interroger sur l'apport réel des machines à voter. Force est de reconnaître qu'en l'état actuel du droit et de la technique offerte, les machines à voter confortent dans le refus d'un tel procédé (2).

1 - Une approche financière évidente

L'économie de moyens et de personnels est *a priori* évidente. Il n'est plus besoin d'envoyer les bulletins de vote aux électeurs de la circonscription dotée de machines à voter. Cela implique aussi que les collectivités n'ont plus à se préoccuper de la destruction de ces papiers électoraux. L'acte électoral se concilierait ainsi avec le souci environnemental. Il faut cependant bien constater que l'économie de papier est minime. Il faudra toujours faire parvenir aux électeurs les professions de foi et une reproduction de l'écran de vote.

L'économie apparaîtrait, ensuite, au niveau du personnel requis par le processus électoral. Le nombre de personnes nécessaires est moindre, car le dépouillement est instantané et que le nombre de bureaux de vote pourrait être réduit²⁹. Cela répond efficacement à la pénurie de volontaires les jours de scrutin. Pour autant, cet aspect avantageux ne doit pas cacher que des contraintes nouvelles vont peser sur le personnel municipal. Ce dernier doit suivre une formation dispensée par la société qui a vendu les machines. Les contrôles d'ouverture et de clôture des scrutins sont plus compliqués. L'argument de l'économie de personnel a donc un revers. Il pose aussi la question du maintien du rôle des scrutateurs, garants du bon déroulement des opérations de dépouillement, car ceux-ci ne sont plus autant requis. Le président de bureau et les assesseurs suffisent pour entériner les chiffres indiqués sur le compteur de la machine. Ce gage d'une bonne élection, intériorisé dans l'inconscient collectif, disparaît avec les machines à voter, semant un doute légitime dans l'esprit des électeurs. Donc, si le bilan apparaît globalement positif pour le personnel municipal, il l'est beaucoup moins pour l'électeur. Des problèmes éthiques se posent qui dépassent de loin l'approche financière, voire la rendent contestable. De plus, il n'est pas certain que la réduction des coûts pour les municipalités françaises soit aussi réelle. Cela amène les collectivités à avoir un regard neuf, car l'investissement moyen par machine à voter reste lourd³⁰. Les municipalités ne se sont d'ailleurs pas tournées de façon massive vers

²⁹ Une circulaire précise toutefois que « le bon déroulement des opérations électorales impose de ne pas excéder, autant que possible, le nombre de 800 à 1 000 électeurs inscrits par bureaux. Ces règles sont également valables en cas d'installation de machines à voter. En particulier, l'installation de machines à voter ne saurait justifier d'effectuer des groupements entre les bureaux de vote », circulaire relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct, 16 octobre 2006, INT/A/06/00092/C. Il est à noter que le Conseil constitutionnel déconseille fortement tout regroupement de bureaux afin de ne pas générer des files d'attentes interminables.

³⁰ L'achat d'une machine à voter est d'environ 5 000 € et la subvention versée par l'Etat est de 400 € par machine achetée.

La polémique « machines à voter »

ce nouveau moyen de vote. Le frein financier est puissant. Il laisse malheureusement penser que le gain financier est la raison première, sinon exclusive, qui aurait pu pousser les communes de plus de 3 500 habitants à se doter d'un parc de machines. Ce n'est donc pas l'angle du progrès démocratique qui est privilégié. Les arguments avancés pour faire entrer cette nouvelle pratique dans les mœurs électorales françaises ne favorisent ni un engouement communal, ni une appropriation par le citoyen-électeur.

2 - Un refus légitime

De toute évidence, l'électeur n'est pas rassuré. Son premier réflexe est alors la méfiance vis-à-vis d'un procédé dont les détracteurs sont nombreux et les preuves parfois accablantes. La première suspicion peut se situer au moment de la décision de se doter de machines à voter. L'absence de consultation des électeurs les font devenir soupçonneux, car si tout ne peut pas être en permanence soumis à l'avis de la population, les électeurs auraient peut-être souhaité être consultés sur un sujet qui touche de si près l'un de leurs droits fondamentaux. Cet aspect n'est cependant pas celui qui fait le plus difficulté à l'admission des machines à voter par les citoyens. Le fonctionnement effectif des machines entraîne des réticences bien plus fortes. Tout d'abord, et conformément à l'objectif fixé dans l'instruction permanente du 17 novembre 2003, il s'agit de dématérialiser le vote ce qui exclut, de fait, tout contrôle ultérieur grâce à un support papier. Or, depuis toujours, l'électeur a fait confiance au vote papier, car il est certain que personne n'interférera dans son choix. Avec les machines à voter, il n'y a plus cet aspect rassurant de l'enveloppe papier glissée dans l'urne pour entendre le « a voté » qui annonce l'accomplissement du geste citoyen. L'acte électoral est partiellement dématérialisé. Partiellement, car il n'est pas question en France de vote à distance, l'électeur doit encore se rendre à son bureau de vote pour accomplir son devoir de citoyen. Dématérialisé cependant, car le citoyen ne manipule plus rien si ce n'est les touches de la machine à voter. Il ne peut que se persuader de l'absence d'interférence entre son choix et le vote final, celui

enregistré dans la mémoire de la machine. La machine ne livrera son secret qu'après la clôture du scrutin. Cette opacité ne met pas en confiance l'électeur. Elle le rassure encore moins quand il connaît l'impossibilité d'effectuer un recomptage des voix en cas de défaillance de la machine et de perte des données. Aucune des machines agréées par le ministère de l'Intérieur n'offre cette possibilité. Une incertitude importante quant à la fiabilité des résultats existe donc. Par ailleurs, l'autorisation donnée par le ministère de l'Intérieur quant à la possibilité de centraliser, à l'issue du scrutin, « par transmission de données les résultats des différents bureaux de vote »³¹ ne rassure pas non plus. L'acheminement par le biais de transmission de données des résultats ne fait l'objet d'aucune condition. Les règles de cryptages des données et le réseau utilisé doivent être suffisamment sécurisés sans toutefois permettre de garantir à 100 % toute survenance de problèmes. Enfin, le Conseil constitutionnel essaie de se montrer rassurant et rappelle que « les cahiers des charges imposent la présence de techniciens du fournisseur et une réserve de machines disponibles »³² dans l'hypothèse où il faudrait procéder à un remplacement. Actuellement, c'est surtout la *hotline* des fournisseurs de machines qui sera le premier secours en cas de problème. Les techniciens ne sont pas présents sur tous les sites de vote équipés et, quant aux machines de rechange, elles ne sont pas systématiquement entreposées dans les municipalités ayant opté pour le vote automatisé. Elles sont regroupées dans une des mairies au niveau départemental ou régional suivant le nombre de communes concernées. Néanmoins, cet aspect pratique ne doit pas cacher que le problème fondamental posé par les machines à voter ne se situe pas à ce niveau. La réponse donnée par le Conseil constitutionnel est malheureusement en aval du problème et apporte une réponse à un problème technique qui implique qu'en amont le doute ne soit plus permis. Or, ce doute reste très fort. Les tentatives pour le faire disparaître n'ont pas été

³¹ *Ibid.*

³² FAQ, *op. cit.*

La polémique « machines à voter »

fructueuses, car elles n'agissent pas sur ce qui le provoque. Il faut revenir sur ces points occultés afin de proposer des améliorations attendues. Sans elles, les machines à voter n'ont aucun avenir en France.

II - Une pratique en devenir

Les machines à voter sont, à terme, envisagées pour l'ensemble des élections politiques ainsi que pour des consultations locales. Or, l'état du droit français ne permet pas d'assurer une sécurité du vote automatisé. Il faut donc améliorer le dispositif actuel afin de rendre acceptable le vote automatisé en France (A). Ce n'est qu'à ce prix que les machines à voter pourront contribuer à donner une nouvelle dimension à la démocratie représentative (B).

A - Des modifications impératives de la législation française relative au vote automatisé

Afin de remédier aux critiques fondées quant aux machines à voter, il faudrait revenir sur les risques de défaillance technique et sur l'obsolescence des logiciels (1) mais, aussi, rassurer l'électeur en permettant une rematérialisation du vote (2).

1 - Revoir les garanties d'usage et la sécurisation des machines à voter

Le fonctionnement des ordinateurs de vote mérite d'être revu surtout que de nombreuses critiques émises proviennent de techniciens autorisés en la matière. Ainsi, comme chaque appareil équipé de logiciels informatiques, les machines à voter peuvent être mises en défaut. Cette évidence n'est nullement contestée par la communauté scientifique, simplement elle devrait permettre de comprendre qu'une protection en matière informatique ne peut jamais être totale³³. Tout en admettant une part de risque, la

³³ Comme le rappelle Chantal Enguehard : « La communauté des experts et chercheurs en sécurité informatique, au plus haut niveau international, s'accorde à reconnaître que personne ne sait actuellement réaliser des programmes et des ordinateurs ne comportant aucune erreur. Les dysfonctionnements sont courants : par exemple, durant le week-end des 4 et

protection actuelle des machines à voter doit être néanmoins approfondie et, spécialement, lorsqu'elles ne sont pas en fonction. Afin d'assurer une meilleure protection, l'idée de logiciels avec date d'expiration –voire même à usage unique– pourrait permettre d'imposer une actualisation constante et une remise au meilleur niveau de protection existant le jour des élections. Cela apporterait une solution partielle aux risques encourus lors des périodes de stockage malgré l'existence de lieux d'entreposage sécurisés. Cela pose en outre la question de la durabilité technique des machines. Afin de satisfaire ce point, il faut donner un caractère évolutif aux machines à voter. Pour le ministère, il s'agit avant tout d'assurer un retour sur investissement aux municipalités, puisque l'achat doit pouvoir être amorti sur une durée de dix ans³⁴, et de préserver de la sorte les machines de l'obsolescence. Or, il semble que le problème soit mal posé. Ce n'est pas tellement le risque de vieillissement de la machine et de ses logiciels qui font difficulté, mais plutôt la rapidité de décortication dont leurs différents composants peuvent être l'objet. C'est d'eux seuls que dépend la possibilité de fraude. Il faudrait s'inquiéter principalement de l'évolution des moyens de protection et imposer une actualisation systématique et non s'inquiéter uniquement de la durabilité technique des machines à voter. La question de la révision des machines, qui est prévue en l'état actuel du droit tous les deux ans, ne se poserait plus. En garantissant, avant

5 novembre 2006, des milliers de clients des grands surfaces Carrefour ayant payé leurs achats avec leur carte Pass ont vu leur compte débité deux fois. Souvenons-nous aussi de la perte de la fusée Ariane en 1995, ou plus récemment celle de la sonde Mars Climate Orbital. Ces deux échecs sont imputables à des erreurs de programmation non détectées alors qu'il s'agit des programmes les plus vérifiés au monde (ce qui est loin d'être le cas de ceux des ordinateurs de vote). », « Note technique sur les ordinateurs de vote », < http://www.sciences.univ-nantes.fr/info/perso/permanents/enguehard/perso/note_technique.pdf >.

³⁴ « La machine à voter doit être conçue pour une durée de vie de dix ans en s'appuyant sur l'hypothèse de 6 scrutins par an », exigence 71 contenue dans le Règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter, annexé à l'arrêté du 17 novembre 2003, *op. cit.*

La polémique « machines à voter »

chaque scrutin et ce quelle que soit sa nature, une obligation d'actualisation des logiciels et de leur protection, la fiabilité du scrutin serait renforcée. Le domaine du droit prendrait ainsi compte de la temporalité spécifique du monde informatique.

Enfin, de façon plus concrète, il est notable que les garanties en cas de défaillances accidentelles ou frauduleuses sont nettement insuffisantes et, pour une part, fort contestables au regard de la démocratie et du respect du droit de suffrage. Dans ces hypothèses, le Conseil constitutionnel donne la marche à suivre. Il préconise de « mettre la machine défaillante ou altérée en lieu sûr et sous bonne garde, de manière à éviter toute intrusion malveillante et à pouvoir prouver qu'elle n'a pu faire l'objet de manipulations au cours de ce rangement (on pense ici à l'hypothèse où, malgré une agression, les données déjà enregistrées sont récupérables et pourront être prises en compte dans le recensement comme indiqué ci-dessous) ». Il invite donc, ensuite, « les bureaux de vote à repérer les personnes ayant émargé avant la panne ou la détérioration, par exemple en « cochant » le nom de ces personnes sur la liste d'émargement (si le problème survient tôt) ou celles votant après l'incident (si ce dernier survient tard). Compter les émargements au moment de l'incident ». Le Conseil constitutionnel se place clairement dans la situation où la panne est visible par tous ou, du moins, identifiable par les membres du bureau. Il serait sinon impossible de détecter le problème en cours de scrutin. Les émargements qu'il demande de recenser sont tout au plus de l'ordre d'une dizaine dans la première hypothèse. Il convient de s'interroger sur l'utilité de ce recensement et de savoir s'il pourra servir à autoriser les électeurs concernés à revoter. La seconde hypothèse est celle de la survenance d'un incident tard dans le déroulement du scrutin. Le Conseil constitutionnel demande ici que seuls les électeurs ayant voté après l'incident soient repérés sur la liste d'émargement. Cela peut signifier que l'on a continué à laisser voter les électeurs en sachant qu'il y a eu un dysfonctionnement et donc, que la machine défectueuse n'a pas été remplacée. Si tel est le cas, on admet que la valeur du vote émis ultérieurement est susceptible d'être altérée. Le Conseil constitutionnel apporte lui-

même la réponse à ces interrogations. Il précise qu'il faut « inciter les bureaux de vote à intégrer dans le recensement les données enregistrées avant l'incident si elles sont récupérables de façon fiable. Si les votes enregistrés avant la panne ou le sabotage ne sont pas altérés, ne pas les prendre en compte reviendrait en effet à priver des électeurs de leur droit au suffrage. Dans le cas inverse, ils seront comptés en « blancs et nuls » »³⁵. C'est la raison pour laquelle il demande à ce que soit repéré, sur les listes d'émargement, le nombre d'électeurs concernés. Leurs voix seront converties en vote blancs et nuls. Il ne dit cependant rien du cas des électeurs recensés après le vote. Peut-il y avoir une marge d'appréciation laissée aux bureaux de vote ? Cette situation est surprenante et choquante. Il y a une manipulation des votes en contradiction totale avec le principe du droit de suffrage. Les électeurs concernés devraient pouvoir revoter. Cela impose toutefois que la possibilité d'annulation de leur vote soit envisageable, ce que ne permet ni l'enregistrement aléatoire des données, ni l'intelligence des machines agréées. C'est pour cela qu'il faut impérativement rendre possible une rematérialisation du vote.

2 - Une rematérialisation nécessaire

Assez paradoxalement, en cas de problèmes rencontrés par les machines à voter, le bulletin papier est à la fois la seule garantie efficace et une preuve irréfragable du vote effectué. L'instauration d'une « garantie papier » atténuerait considérablement le scepticisme qui entoure le vote automatisé. Le coût des élections en serait augmenté, car il y a d'une certaine manière double emploi. Il faut toutefois raisonner autrement, en terme de double utilité. Utilité pour le personnel électoral, utilité pour les électeurs. Les premiers bénéficieraient effectivement d'un allègement conséquent de la charge électorale liée au dépouillement, tandis que les seconds connaîtraient rapidement les résultats tout en étant assuré de l'exactitude de leur vote en cas de défaillance. Il y aurait un confort électoral qui se concilierait avec le progrès technique et la

³⁵ FAQ, *op. cit.*

La polémique « machines à voter »

préservation de la démocratie. D'ailleurs, le débat n'a jamais été focalisé sur le fait de savoir s'il fallait se positionner pour ou contre le bulletin papier. Les deux sont compatibles et requis en l'espèce. Le Conseil constitutionnel reconnaît les vertus évidentes du vote papier. Il estime pourtant qu'il est aussi temps de faire une place aux machines à voter³⁶. Il ne va pourtant pas jusqu'à émettre l'idée d'un *ticketing* à la française³⁷. Il se borne à rappeler qu'« en cas de défaillance non réglée par le remplacement du matériel électronique, ou à défaut de matériel de remplacement électronique, tenir prêt un matériel de vote manuel de substitution (urne, bulletins, enveloppes, isoloirs) pour poursuivre les opérations avec les électeurs n'ayant pas encore voté. Les préfetures disposent de stocks. En cas d'épuisement des stocks, on peut admettre la photocopie des bulletins et, dans les cas extrêmes, les bulletins manuscrits : le droit au suffrage l'emporterait, en pareil cas, sur le respect des formes régulières »³⁸. De telles solutions de dernière minute sont toujours possibles, mais il serait plus simple de permettre l'enregistrement simultané d'un vote papier. Cela compléterait utilement l'exigence 67 du règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter qui précise que « les votes enregistrés doivent être conformes aux votes

³⁶ Le Conseil connaît les difficultés rencontrées lors de l'utilisation des machines à voter. Il estime qu'elles « ont cependant été moins importantes au second tour qu'au premier, ce qui montre qu'un apprentissage est possible et que les bureaux de vote gagnent à s'organiser. Afin de prévenir la formation de files d'attente, deux solutions pourraient être envisagées :

* à droit constant, créer davantage de bureaux de vote tout en conservant la présence d'une seule machine par bureau ainsi que l'assimilation « une machine à voter = une urne = un isoloir » ;

* moyennant une modification du code électoral, mettre en réseau plusieurs machines connectées entre elles au sein du même bureau de vote, mais non à l'extérieur de celui-ci, et regarder ce réseau local comme une seule urne électronique et plusieurs isoloirs. », Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, *op. cit.*

³⁷ La Belgique a expérimenté furtivement ce procédé au cours des législatives de 2003 dans deux cantons (Waarschoot et Verlaine).

³⁸ FAQ, *op. cit.*

sélectionnés par les électeurs. Le respect de cette exigence doit être vérifiable par des tests de conformité. » De tels tests de conformité ne sont pas une garantie appropriée, car elle n'est pas assurée à 100 %. En effet, ce ne sont pas toutes les machines du parc français qui en font l'objet, mais certaines prises au hasard lors des contrôles effectués par les organismes accrédités par le ministère. En définitive, la rematérialisation du vote donnerait un moyen à l'électeur de comparer le vote enregistré et celui imprimé, lui certifiant que sa volonté a bien été prise en compte. Le contrôle citoyen serait à nouveau rendu possible. La visibilité du bulletin rassurerait l'électeur et lui donnerait une confiance dans le vote automatisé qu'il n'a pas encore. Une difficulté se pose cependant, celle où l'électeur constate que le bulletin papier ne correspond pas à son choix ou que le bulletin correspond, mais que l'écran n'est plus conforme. L'électeur signalera aux membres du bureau cette erreur. Il y a là un risque de porter atteinte au secret du vote. La contestation de l'électeur pourrait en effet permettre par déduction de connaître son choix politique. Donc, si la vérification papier doit être rendue possible, l'électeur doit à la lecture soit de l'écran, soit du bulletin papier, pouvoir individuellement faire annuler son vote³⁹.

A ce jour, la France ne dispose d'aucune machine dotée d'un tel dispositif papier. Or, la rematérialisation du vote répond aux critiques émises sur les machines à voter actuelles, peu fiables, opaques. Elle est la réponse à apporter en cas de perte des données enregistrées par la machine. L'intégration de cette technique complémentaire au vote automatisé faciliterait enfin le dépassement du débat technique, pour favoriser celui sur l'enjeu que les machines à voter représentent pour la démocratie représentative.

³⁹ Des modalités de contestation incompatibles avec le principe démocratique seraient de la sorte évitées. La situation prévue dans le cas du *ticketing* belge lors des élections législatives de 2003 ne se reproduirait pas. Elle était attentatoire au secret du vote. L'électeur, qui remarquait une discordance entre l'écran et le bulletin papier, devait le faire constater par le président du bureau afin de pouvoir revoter (article 8 de la loi du 11 mars 2003, *Moniteur belge*, 28 mars 2003).

B - Un potentiel évident en faveur de l'amélioration de la démocratie représentative

L'automatisation du vote a la potentialité d'améliorer la démocratie représentative française. Loin d'opérer une modification substantielle de cette dernière, elle permettrait d'en dessiner un contours plus moderne qui pourrait aussi, à terme, répondre à certaines attentes (1). Néanmoins, l'« inéluctable extension »⁴⁰ du vote électronique doit être circonscrite afin de ne pas altérer la démocratie représentative. Tout ne peut être permis (2).

1 - L'éventualité d'un nouveau visage de la démocratie représentative

L'un des traits majeurs de nos sociétés modernes est la quête de rapidité et d'accroissement de la connaissance de l'information disponible. Internet et le développement des moyens de communications sont alors une réponse formidable à cette caractéristique. A la volonté d'être toujours plus rapide et au désir d'aller toujours plus vite, cette quête s'accompagne d'un besoin d'instantanéité qui peut faire craindre pour la démocratie. A l'instar de la multiplication des programmes et des supports de diffusion, l'essor d'une e-démocratie rend perplexe sur l'apparition d'une « démocratie zapping ». Cette inquiétude est légitime dans la mesure où le vote automatisé induit déjà une accélération de la publicité des résultats électoraux. Il pourrait être craint que cette rapidité se porte sur d'autres instants du vote. Or, il est des paramètres que le vote automatisé ne peut abolir. Le déroulement du scrutin s'effectue sur toute une journée. S'il est réalisable techniquement de porter à la connaissance des électeurs à mi-journée les votes exprimés, la garantie de l'intégrité du droit de suffrage doit prohiber tout moyen qui pourrait avoir une influence sur leur comportement électoral. En outre, la connaissance rapide des résultats, si elle doit avoir une influence, n'induirait pas un comportement analogue à celui que l'on

⁴⁰ Jean-Eric GICQUEL, « Le vote électronique en France », *LPA*, 6 avril 2006, n° 68, p. 7.

peut observer chez le consommateur. L'offre électorale n'est pas extensible à l'infini et les choix politiques ne peuvent se résumer à un bouton enfoncé. La vie politique et son acte majeur, le vote, induiront toujours le débat et ne peuvent correspondre totalement au désir d'immédiateté. Le phénomène de consommation qui pourrait induire un *zapping* n'est ni conciliable avec le vote électoral, ni avec sa dématérialisation. Celle dernière conserve en outre les attributs de l'acte électoral et empêche toute banalisation mortifère pour la démocratie. Le déplacement au bureau de vote reste essentiel. Le cérémonial électoral demeure tout aussi fort même en présence de machines à voter. La conscience que l'on accomplit un acte majeur de la vie citoyenne ne peut être effacé : la présentation de l'identité, le choix du vote, la sécurité de l'isoloir, l'émargement demeurent. En revanche, le contrôle citoyen fait défaut et doit impérativement être établi lors de l'utilisation de machines à voter.

L'éventualité d'une « démocratie zapping » écartée, la rapidité des résultats pourra de plus susciter un débat de fond dès 20 h 00. Le problème de la connaissance des résultats lors d'élections législatives, qui s'égrènent au fil des heures suivant les circonscriptions considérées, ne seraient plus qu'un mauvais souvenir. La démocratie gagnerait sans nul doute sur ce point. En effet, le sentiment de résultats tus ou retardés momentanément serait dissipé. Les hypothèses où les premières estimations de circonscriptions ne sont pas données alors qu'elles sont disponibles, justement, sur Internet, seraient évitées.

Enfin, il est un autre aspect sur lequel le vote automatisé peut avoir une influence. Si le vote blanc est présent sur l'écran de la machine, le cas du vote nul n'existe plus. Cette manifestation de volonté que le vote papier permet d'exprimer et rendue inopérante avec les machines à voter. Au regard des dépouillements, il y a longtemps que les discussions pour savoir si l'on doit comptabiliser un bulletin taché, froissé ou déchiré, ne se posent plus. Cela soulève néanmoins la question de l'électeur qui a intentionnellement altéré le bulletin de vote. Le vote automatisé porte atteinte à sa liberté d'expression puisqu'elle ne peut plus emprunter la voie du vote nul.

La polémique « machines à voter »

Dès lors, cet électeur pourra choisir de devenir abstentionniste ou de voter blanc. L'abstentionnisme est un acte d'engagement politique qui amène le citoyen à refuser d'aller voter. Or, l'électeur qui vote nul de façon consciente, manifeste sa volonté de jouir de son droit de vote et de l'exercer les jours de scrutin. La suppression du vote nul changera son comportement. Il pourra évoluer vers un abstentionnisme mais, plus probablement, vers un vote blanc qui, s'il ne correspond pas au vote nul, reste un acte de vote contestataire. Il restera le seul moyen de manifester activement par l'acte électoral son désaccord avec l'offre politique. Les soirées électorales, là encore, auront une connaissance immédiate du seul chiffre de vote blanc. Cela amènera peut-être à une reconnaissance juridique de ce vote⁴¹ qui ne pourra qu'améliorer la figure de la démocratie représentative française.

2 - De la nécessité de certaines limites

La nouvelle figure qui pourrait être donnée à la démocratie représentative doit être précisée et limitée. La précision porte sur l'objectif final qui est assigné au vote électronique. En effet, ce terme revêt des éventualités qui représentent un danger pour la démocratie. Le vote électronique doit faciliter le déroulement des opérations de vote sans préjudicier aux droits des électeurs. Les machines à voter et donc le vote automatisé correspondent à cette philosophie. En revanche, il n'en va pas de même du vote à distance. La e-démocratie sous son aspect électoral, ne peut être conciliée avec un telle modalité de vote. Le vote à distance implique, en effet, la possibilité pour les citoyens de voter depuis un poste internet où qu'ils se trouvent. Cette situation est bien plus attentatoire au rituel électoral que celle dénoncée par les opposants au vote automatisé. Par ailleurs, et il s'agit là d'un aspect du vote à distance autrement plus grave, il est une certitude rédhibitoire pour un tel vote : il ne peut absolument pas garantir, quand bien même des codes d'accès multiples et cryptés

⁴¹ Une proposition de loi (n° 329) a été déposée le 11 juin 2007 sur le bureau du Sénat par le sénateur Yves Détraignes visant à reconnaître le vote blanc.

seraient envoyés aux e-électeurs, la sincérité du vote et la libre expression du droit de suffrage. Les pressions familiales et professionnelles ne peuvent être empêchées. En outre, un nouveau commerce se développera, celui de la vente des votes en ligne. La preuve du vote est excessivement aisée. Des électeurs peu scrupuleux pourraient vendre leurs voix ou des candidats pourraient proposer d'acheter des voix. Plus simplement, des échanges de voix entre candidats seraient possibles – et l'ont déjà été, comme le rappelle le Professeur Jean-Eric Gicquel, à propos des élections présidentielles américaines⁴². De plus, au regard des difficultés connues et évaluées pour la transmission des données des ordinateurs de vote vers un central ministériel, il est évident que reproduire un tel processus au niveau d'Internet multiplierait de façon exponentielle les risques. Il n'est pas possible de sécuriser un réseau aussi ouvert que celui d'Internet. Enfin, il n'est pas exclu que le vote par Internet puisse remettre en cause la démocratie représentative en l'acheminant vers une démocratie continue et à temps réel qui, à terme, posera fatalement la question de l'utilité des représentants.

Il ressort de ces constatations que la reconnaissance du vote à distance viderait l'acte électoral de ses garanties les plus fondamentales et amènerait à une dénaturation complète de celui-ci. Le vote n'est ni un acte d'achat, ni un acte de vente, c'est l'acte politique fondateur par excellence de la démocratie représentative. Dès lors, le développement du vote électronique doit être clairement délimité et circonscrit aux machines à voter pour les élections politiques. Certains en demandent pourtant l'interdiction pure et simple⁴³. Or, le progrès ne saurait s'interdire. Lorsqu'il est réel, il finit toujours par s'imposer tôt ou tard. Les machines à voter sont perçues, à juste titre, comme un progrès et un danger pour la démocratie. Elles le resteront certainement si les garanties et la technicité actuelles ne

⁴² Un site d'échange de voix (*voteswap*) entre partisans de Nader et de Gore avait été créé, Jean-Eric GICQUEL, « Le vote électronique en France », *op. cit.*, note 11, p. 6.

⁴³ Le sénateur-maire de Pavillons-sous-Bois, Philippe Daillier, a déposé une proposition de loi en ce sens le 20 juin 2007 (n° 336).

La polémique « machines à voter »

sont pas perfectionnées. L'expérimentation menée en France mérite d'être approfondie, car la marge d'évolution des machines à voter est considérable. Il convient alors de mesurer toute la portée d'une condamnation sans appel. Mais, peut-être faudrait-il laisser enfin choisir celui qui est intéressé au premier chef : l'électeur ? Il pourrait se prononcer en connaissance de cause sur et par des machines à voter car, finalement, rien ne vaut l'épreuve de la pratique pour se forger une idée et écarter les *a priori*.

**LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES DE 2007 ET
L'AMERICANISATION
DE LA VIE POLITIQUE FRANÇAISE**

**par Lionel Galliano,
doctorant à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

« L'américanisation du droit français est sur la place publique, sinon encore dans la rue. Il suffit que des viticulteurs catalans, victimes d'un orage de grêle qui n'avait pas été annoncé, demandent à Météo France réparation de leurs préjudices ou que l'activisme d'un avocat talentueux amène des fumeurs de tabac et leur Caisse primaire d'assurance maladie à agir en responsabilité contre un fabricant de cigarettes pour que soit annoncée ou dénoncée, c'est selon, la dérive à l'américaine du droit français »¹. Ne tomberait-on pas dans les mêmes travers en ce qui concerne la vie politique française ?

¹ L. CADIET, « L'hypothèse de l'américanisation de la justice française. Mythe et réalité », in *L'Américanisation du droit, Archives de philosophie du droit*, t. 45, Dalloz, 2001, p. 89.

En 1977, R.-G. Schwartzberg publiait *L'Etat spectacle*², ouvrage dans lequel il décrivait l'introduction en France d'une mise en scène de la vie politique autour du triptyque personnages, spectacle, public. L'auteur entendait dénoncer la déviance des régimes démocratiques occidentaux en systèmes « médiocratiques³ ». Il développait l'idée selon laquelle le pouvoir est détenu par la presse qu'elle soit écrite ou audiovisuelle. Les mass medias imposent tel ou tel personnage sur la scène politique, scène où ne règnerait guère plus que l'image au détriment des contenus programmatiques. Ce phénomène, décrit alors, reste d'actualité et revêt une acuité particulière avec les élections présidentielles de 2007.

Le thème n'est donc pas récent. Cependant il ne s'agit pas ici de mettre en exergue un phénomène nouveau mais plutôt d'étudier si la recrudescence, notamment dans les médias, de l'idée d'une américanisation de la vie politique française est justifiée.

Avant toute chose, il nous faut expliquer ce que nous entendons par américanisation. Pour le professeur Zoller, « Parler d'américanisation du droit, c'est postuler une influence, voire une pénétration des idées juridiques américaines sur le système juridique français »⁴. Si l'on se réfère au *Dictionnaire de l'Académie française*, l'américanisation constitue « l'action d'américaniser ; le fait de s'américaniser », verbe qui signifie « donner à une personne, un pays, etc. des caractères empruntés aux habitants des Etats-Unis d'Amérique ». Aussi peut-on considérer que l'américanisation de la vie politique est, en premier lieu, l'influence que les Etats-Unis exerce sur elle, et en ce qui nous concerne, de l'élection du président de la République en ceci qu'un caractère américain lui est donné. En ce sens, la vie politique américaine, la façon de faire de la politique outre atlantique interviendrait, directement ou indirectement, sur les règles

² R.-G. SCHWARTZENBERG, *L'Etat spectacle. Essai sur et contre le Star System en politique*, Flammarion, 1977.

³ Cf. F.-H. de VIRIEU, *La Médiacratie*, Flammarion, 1992.

⁴ E. ZOLLER, « L'américanisation du droit constitutionnel : Préjugés et ignorances », in *L'Américanisation du droit*, Archives de philosophie du droit, t. 45, Dalloz, 2001, p. 77.

Américanisation de la vie politique française

de la vie politique française. Il apparaît en second lieu, que cette américanisation peut, par extension, s'apparenter à une façon plus anglo-saxonne et singulièrement plus américaine de faire de la politique, en France, depuis une trentaine d'années.

Il s'agit bien en effet d'un mouvement de fond qui traverse et bouleverse à certains égards notre vie politique. S'il n'est pas récent est-il, pour autant, dépassé au point de ne pouvoir faire l'objet d'études nouvelles ? A notre sens, la réponse doit être négative car les élections présidentielles de mai 2007 nous paraissent être une nouvelle étape d'importance dans ce processus.

Au-delà de la phraséologie journalistique et de la qualification juridique souvent hasardeuse parfois erronée que certains journalistes peuvent faire, nous interrogerons donc cette expression dans les deux acceptions que nous avons dégagées car nous ne traiterons pas ici, si ce n'est à la marge, de l'américanisation du discours politique⁵. En d'autres termes, l'utilisation répétée dans la presse écrite ou audiovisuelle de l'expression « américanisation de la vie politique française » se justifie-t-elle au regard de ce qui caractérise effectivement la vie politique américaine ?

L'élection du président des Etats-Unis se caractérise notamment par les modalités toutes particulières régissant le choix des candidats à la magistrature suprême qui sont habituellement (et surtout, nous le verrons, abusivement) qualifiées de primaires ainsi que par les soutiens sur lesquels les candidats, une fois désignés par leur parti respectif, peuvent compter durant la campagne électorale qui met en jeu des méthodes également toutes particulières. Ainsi, l'américanisation de la vie politique française à partir des élections

⁵ Outre les débats qui opposèrent les atlantistes et leurs opposants, on peut citer, à cet égard, l'incursion de problématiques bien connues outre-Atlantique dans les discours politiques français : promotion de mesures sécuritaires, appels à la discrimination positive, renforcement des rapports entre la sphère publique et la religion, idéalisation des modèles économiques, sociaux et environnementaux libéraux, conservatisme moral et rationalisé, etc.

présidentielles de 2007 doit être étudiée quant au rôle des partis politiques (I) et à la personnalisation de la vie politique (II).

I – Américanisation et rôle des partis politiques dans les élections présidentielles

En vertu de l'article 4 de la constitution du 4 octobre 1958, « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Organisés sous la forme d'associations au sens de la loi du 1^{er} juillet 1901, ils constituent donc un instrument de participation à la vie démocratique du pays en particulier en permettant l'exercice de la liberté de penser et du droit de vote.

Il en va de même aux Etats-Unis où cependant, ils ne sont pas mentionnés par la constitution du 17 septembre 1787 mais trouvent leur fondement dans son premier amendement selon lequel, « Le Congrès ne fera aucune loi qui touche l'établissement ou interdise le libre exercice d'une religion, ni qui restreigne la liberté de la parole ou de la presse, ou le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour la réparation des torts dont il a à se plaindre ». C'est sur le fondement des libertés d'expression et de réunion que les partis politiques sont constitutionnellement protégés aux Etats-Unis.

Instrument privilégié d'exercice de la démocratie, les partis politiques jouent un rôle tout particulier dans l'élection présidentielle et tout particulièrement dans le choix des candidats (A) qui pourrait être accentué dans un système bipartisan (B).

A – Les élections présidentielles de 2007 et le rôle des partis politiques dans le choix des candidats

Lorsqu'en 2005, lors du congrès du Mans⁶, le Parti socialiste décida de choisir son candidat à la charge présidentielle par un vote

⁶ Congrès du Parti socialiste qui s'est tenu les 18, 19 et 20 novembre 2005 au Mans.

Américanisation de la vie politique française

de ses adhérents⁷ en novembre de l'année suivante, cette décision fut très vite qualifiée de primaire par rapprochement au mode de désignation des candidats aux élections présidentielles des Etats-Unis.

Pour J. Petaux, « Les primaires dans la France de 2006–2007 n'ont pas existé au sens strict du terme, tel qu'on le connaît dans le processus de sélection interne aux deux grandes machines électorales se partageant les faveurs des électeurs aux Etats-Unis. Le déroulement du processus de désignation interne aux deux plus grandes formations politiques françaises (le PS et l'UMP) ne fut en rien innovant, en regard des expériences passées »⁸. Nous serons plus nuancés, notamment quant au caractère innovant ou pas des procédures, mais verrons, en exposant le système américain de présélection, que ce qui s'est produit en France, cette année, ne correspond pas pleinement à ces primaires. Cela se manifeste tant du point de vue des modalités de sélection que de celui de son objet.

1 - Les modalités de sélection des candidats en France et aux Etats-Unis

En vertu de l'article II section 1 de la constitution du 17 octobre 1787, le président des Etats-Unis et le vice-président « seront élus dans les conditions suivantes : chaque Etat nommera, selon les règles déterminées par sa législature, un nombre d'électeurs égal au nombre de sénateurs et de représentants auquel cet Etat peut avoir droit dans le Congrès ». Le dispositif est complété par le douzième amendement voté le 25 septembre 1804 qui dispose : « Les grands électeurs se

⁷ Article 9.1.5 des statuts du PS : « Le(la) candidat(e) à la présidence de la République est désigné(e) à bulletin secret par l'ensemble des adhérents réunis en Assemblées générales de section. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour être déclaré élu(e) au premier tour. Seul(e)s peuvent se présenter au deuxième tour -organisé dans les mêmes conditions que le premier- les deux candidat(e)s arrivé(e)s en tête au premier tour. Les candidatures sont enregistrées par le Conseil national.»

⁸ J. PETAUX, « Les deux ramoneurs et la démocratie partisane (La désignation interne des candidats à l'élection présidentielle de 2007 : les exemples du PS et de l'UMP) », *RDP* 2007, p. 558.

réuniront dans leurs Etats respectifs et voteront au moyen de bulletins pour le président et le vice-président [...] Ils indiqueront sur des bulletins séparés le nom de la personne qu'ils désirent élire président et celle qu'ils désirent élire vice-président », de sorte que le système électoral américain est fondé sur une élection à deux niveaux. Dans un premier temps, les électeurs votent dans chacun des Etats pour les délégués du camp qu'ils ont choisi. Ensuite, ces délégués se réunissent et élisent le président ainsi que le vice-président.

Cependant, avant d'en arriver au stade de l'élection proprement dite, la désignation des candidats est le fait des partis politiques. En effet, chaque parti désigne soit par le biais de primaires soit par celui de *caucus*, dans chaque Etat fédéré, ses délégués à la convention nationale du parti et les candidats pour lesquels ces délégués voteront. C'est ainsi que seront désignés les candidats démocrate et républicain qui disputeront la course à la Maison Blanche.

S'agissant des *caucus*, ils désignent le rassemblement de militants politiques locaux d'un parti pour désigner un candidat à l'investiture de ce parti dans la course à la présidence. Dans un système de *caucus* en plusieurs étapes, les militants locaux, qui exercent une activité à l'échelon d'un bureau de vote, choisissent des délégués qui les représenteront aux réunions organisées à l'échelon du comté. Ces réunions permettront à leur tour de désigner des délégués aux conventions de l'Etat. Ces conventions sélectionnent ensuite les délégués à la convention nationale du parti qui désignera le candidat officiel. L'objectif du système des *caucus* est d'indiquer, par le biais du choix des délégués, la préférence des membres du parti dans chaque Etat. Cela a pour effet de démocratiser la désignation du candidat à la présidence, puisque c'est surtout au niveau du bureau de vote que s'expriment les préférences, dès le début du processus.

En avançant un peu plus sur le chemin de cette démocratisation, les primaires, elles, constituent l'autre mode de présélection des candidats à la présidentielle. Elles peuvent être classées en trois types : les primaires fermées, les primaires ouvertes et les *blanket primary*. Les premières ne permettent qu'aux électeurs dûment

Américanisation de la vie politique française

enregistrés sur les listes électorales comme apparentés à un parti de voter pour les primaires de ce parti. Elles excluent donc les électeurs dits indépendants de la présélection. Les primaires ouvertes, elles, connaissent des variantes. La première permet à tout électeur inscrit de voter pour les primaires du parti de son choix, de sorte qu'elles permettent aux « indépendants » de participer à la présélection au sein dudit parti. La seconde concerne les électeurs qui ont publiquement déclaré leur faveurs partisane et qui s'engagent à voter pour le candidat de ce parti. Enfin, la troisième est appelée *blanket primary* (en vigueur en Arkansas) où les électeurs reçoivent des bulletins de vote comportant le nom de tous les candidats sans distinction de parti. Les électeurs sont alors invités à voter dans n'importe quel parti.

Tous les quatre ans, le premier *caucus* a lieu en Iowa et est suivi d'une primaire dans le New Hampshire. Les candidats font alors campagne durant des semaines dans ce premier Etat avant que ne se tienne le *caucus* afin de « conquérir le cœur de l'Amérique profonde ». Dans le même temps, ils arpentent aussi régulièrement le New Hampshire ou d'autres Etats, anticipant de la sorte les élections qui s'enchaîneront les semaines suivantes. Ils mènent une véritable campagne pour l'investiture avant de participer, pour les deux vainqueurs, à la campagne officielle. Aussi, dès le stade de la présélection, les candidats doivent s'entourer d'une équipe comprenant en particulier un responsable de campagne, un chargé de la collecte de l'argent, un responsable de l'organisation, un autre des sondages, un rédacteur pour leurs discours, etc.

Une telle campagne coûte cher et les primaires déterminent l'accès, par les candidats, au *public funding*, argent que l'Etat met à leur disposition pour financer les élections présidentielles. Le montant en est déterminé par les sommes récoltées auprès des électeurs. Les candidats qui ont reçu au moins cent mille dollars de contributions de leurs supporters, dans au moins vingt Etats fédérés peuvent accéder à ces fonds publics. Cependant, en contrepartie, le candidat doit accepter un plafonnement de ses dépenses aux différentes étapes de sa campagne. Par ailleurs, ces sommes ne sont

pas accordées à un candidat qui obtient moins de dix pour cent des voix lors des primaires d'un État. Afin de récupérer ces droits aux subventions, il lui faut obtenir vingt pour cent des suffrages aux primaires suivantes.

Après avoir dressé un rapide état des procédures américaines de sélection des candidats, examinons, à présent, ce qui s'est produit en France lors des élections de 2007 et en quoi celles-ci pourraient être rapprochées du système américain.

Les élections de 2007, en France, ont été notamment caractérisées, au sein des deux partis politiques principaux : le Parti socialiste et l'Union pour un mouvement populaire, par un système de présélection qui a été apparenté, par certains, au système américain. Ceux-ci mirent en effet en place des processus de votes afin que leurs adhérents puissent choisir leur candidat à la présidentielle. C'est ainsi que N. Sarkozy fut désigné le 14 janvier 2007 pour l'Union pour un mouvement populaire alors qu'il ne connaissait plus de concurrent dans la course à l'investiture. C'est pourquoi nous axerons essentiellement nos propos ici sur le cas du Parti socialiste où une véritable compétition fut organisée.

Au Parti socialiste, le 16 novembre 2006, les adhérents choisissaient leur candidate pour l'élection présidentielle de 2007 en la personne de S. Royal⁹. Cette modalité de choix n'y était pas inédite puisque L. Jospin l'avait emporté au cours d'un processus similaire, le 3 février 1995, contre H. Emmanuelli qui était alors premier secrétaire du parti. Cependant, il était de tradition, pour les socialistes que ce soit les instances dirigeantes du parti qui choisissent le candidat à l'élection du président de la République, choix qui se portait de façon régulière sur le premier secrétaire même s'il ne s'agit en aucun cas d'une règle bien établie, nous y reviendrons.

Onze ans plus tard, le Parti socialiste réitéra donc ce type de désignation. Seulement la présélection organisée en 2006 se

⁹ Elle obtint 60,6 % des suffrages exprimés contre 20,8 % pour D. STRAUSS-KAHN et 18,6 % pour L. FABIUS avec un taux de participation de 82 %.

Américanisation de la vie politique française

différencie à plusieurs égards de sa devancière. Tout d'abord, le premier secrétaire, F. Hollande qui hésita longuement n'y prit finalement pas part, ce qui plaçait l'appareil du parti dans une toute autre position que précédemment. En outre, la campagne que menèrent les trois postulants de 2006 fut bien plus longue et ouverte que celle de 1995. Cette dernière ne dura guère qu'une quinzaine de jours dans le cadre réservé des instances locales et nationales du parti. En revanche, pour les présidentielles de 2007, cette campagne s'étala officiellement (officiellement car elle commença dans la réalité dès 2002) sur plus de six semaines et se déroula devant les caméras de télévision.

Si cette procédure semblait *a priori* intéresser uniquement les militants du parti, deux facteurs extérieurs vinrent s'immiscer dans sa vie interne. En effet, bien que seuls les adhérents disposaient du droit de vote, une vague importante d'adhésions, grâce à une adhésion dématérialisée pour un montant de vingt euros, n'eut lieu dans les premiers mois de 2006 que dans le seul but de participer à la désignation du ou de la candidate socialiste aux élections présidentielles. Ce type d'adhésion rompt avec la tradition militante du Parti socialiste qui considère l'adhésion au parti comme une adhésion idéologique et nécessite une implication militante dans le parti.

D'autres facteurs extérieurs sont intervenus dans la procédure d'investiture du Parti socialiste : les sondages et l'internet. Nous reviendrons plus en détail sur le rôle de ces deux instruments de communication politique. Aussi nous attacherons-nous ici seulement à montrer qu'ils participèrent à l'ascension de S. Royal dans la course interne à la candidature. Après s'être déclarée prête à se lancer dans la course dans *Paris-Match* en septembre 2005, S. Royal fit l'objet d'un certain nombre de sondages d'opinion. Dès lors sa côté de popularité ne cessa d'augmenter, de sorte qu'au début du mois de mai 2006, elle apparaît comme « la meilleure candidate » pour la moitié des sympathisants socialistes sondés. Ce soutien de l'opinion joua indéniablement dans la détermination des socialistes : comment ne pas prendre en compte le fait que S. Royal bénéficiait d'une forte

popularité auprès de l'électorat tandis que ses concurrents, eux, perdaient de cette popularité ? Si elle a pu toucher ainsi l'opinion publique, c'est notamment grâce son idée de faire avant tout campagne en dehors du Parti socialiste. C'est par son association « Désirs d'Avenir » et sur ses nombreux sites internet qu'elle put court-circuiter un parti qui lui était au départ peu favorable. En écoutant, en prenant en compte les désirs des citoyens grâce notamment à la blogosphère, elle parvint à se constituer un réseau externe au parti mais dont celui-ci ne put ne pas tenir compte ensuite.

S'agissant de la procédure à proprement dite, la désignation de la candidate du Parti socialiste et celle du candidat de l'Union pour un mouvement populaire se déroulèrent directement à l'échelle nationale. Il n'y eut aucunement comme aux Etats-Unis l'élection de délégués en vue de déterminer le choix final des partis. En effet les instances permettant un tel rassemblement sont constitués, dans les partis français, par leur congrès respectif. Toutefois, ceux-ci n'ont pas pour rôle de choisir un candidat mais la direction du parti et d'établir sa ligne politique et, à partir de là, éventuellement son programme électoral. Seul rapprochement possible, les investitures officielles de S. Royal et de N. Sarkozy furent l'objet, nous y reviendrons, d'une mise en scène à l'américaine en particulier en ce qui concerne ce dernier.

Du fait des modalités mises en place en France, il apparaît que l'on ne peut véritablement qualifier ces procédures de primaires qui en fait s'apparenteraient bien plus à des *caucus* sans pour autant qu'elles soient institutionnalisées. De même si, en France et aux Etats-Unis, ces procédures se sont vues fixer des buts de démocratisation, nous verrons que, malgré tout, les objectifs ne sont pas exactement les mêmes.

2°- Les objectifs des modes de sélection des candidats en France et aux Etats-Unis

Si au XIX^{ème} siècle, les conventions nationales américaines faisaient l'objet de débats animés pour le choix du candidat notamment. Elles sont devenues aujourd'hui des événements

Américanisation de la vie politique française

cérémonieux où les candidats sont officiellement désignés et qui marquent le début officiel de la campagne électorale pour la présidence. Ces conventions se déroulent selon un agenda bien établi. Le premier jour de la réunion, présidé par le leader du parti, est l'occasion d'un discours de présentation du programme. Le deuxième jour, ce programme est voté. C'est au troisième jour que le candidat à la présidence est officiellement choisi par les délégués. Enfin le quatrième jour est consacré à la sélection du candidat à la vice-présidence. Elles n'ont donc plus qu'un rôle confirmatif dans le choix du candidat à la présidentielle parce qu'un simple calcul, au sortir des primaires et *caucus*, permet de déterminer quels seront les candidats démocrate et républicain puisque les délégués s'engagent sur un candidat et sont considérés comme liés par cet engagement. Cette évolution, qui consacre les primaires et *caucus* au détriment des conventions nationales, s'explique par une nécessité de démocratiser le choix de ces candidats.

Si les Pères Fondateurs souhaitèrent détacher l'élection du président des Etats-Unis des partis en confiant sa désignation à un collège électoral n'ayant pour seule raison d'être que ce rôle et en laissant aux Etats le soin de décider des modalités par lesquelles leurs grands électeurs seraient choisis, le système originel ne dura guère et céda la place à un système partisan. Aussi, dès le XIX^{ème} siècle, ce furent les partis qui désignèrent les candidats. Plus précisément, les responsables des deux grands partis en présence choisissaient, parmi eux, celui qui les représenterait dans la course à la Maison Blanche.

Ce système de cooptation fut d'abord contesté par le Parti progressiste qui, au début du XX^{ème} siècle, prétendait redonner le pouvoir au peuple en combattant les appareils politiques et en développant un système de primaires. Seulement ce ne fut que dans les années 1970, suite à la manifestation violente d'un désir de démocratisation de la vie partisane¹⁰, que l'évolution s'opéra par la

¹⁰ En 1968, la convention du Parti démocrate fait l'objet de violents incidents qui pousseront les partis démocrates et républicains à introduire une forme de suffrage universel dans les modes de désignation des candidats à la présidentielle.

généralisation des primaires, mettant à mal le monopole partisan dans la désignation des candidats, et s'inscrit dans le temps, de sorte qu'aujourd'hui aucun candidat ne peut plus se présenter aux élections présidentielles sans avoir remporté les primaires et *caucus* de son parti.

Il est toutefois nécessaire de nuancer cet aspect démocratique du choix des candidats américains. En effet, non seulement un certain nombre de *caucus* persistent et la grande majorité des primaires qui sont organisées sont en fait des primaires fermées qui ne sont donc accessibles qu'aux électeurs affiliés au parti concerné, ce qui relativise l'universalisation prétendue de ces primaires. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que se perpétue un poids important des appareils partisans puisque les statuts démocrate et républicain accordent une place non négligeable à des « supers délégués » lors des conventions nationales. Ceux-ci sont en fait des membres de droit grâce à leurs responsabilités au sein de leur parti et ne sont en rien liés par le choix des militants dans la mesure où ils peuvent effectuer leur choix s'agissant du candidat indépendamment de la volonté qui s'est dégagée au moment des primaires tandis que les délégués, pour la plupart d'entre eux, arrivent aujourd'hui à la convention nationale en étant munis d'un mandat impératif.

En France, au-delà de la volonté d'éviter le risque d'une multitude de candidatures au premier tour des élections présidentielles à l'instar de ce qui se produisit en 2002, c'est une volonté de démocratisation de la procédure de désignation des candidats qui gouverna la mise en place de cette présélection. On peut considérer avec le professeur Hastings que « Les primaires au sein des partis politiques appartiennent en effet à ce répertoire d'expériences censées exprimer une demande critique de démocratie renouvelée dans laquelle le citoyen, la société civile, le militant, entendent se réapproprier les leviers de la discussion, de la sélection, de la décision et du contrôle »¹¹. Il considère même qu'elles

¹¹ M. HASTINGS, « Primaires et nouvel imaginaire démocratique », *RDP* 2007, p. 551.

Américanisation de la vie politique française

« renvoient à un univers politique débarrassé de la mainmise des élites et des appareils »¹². On l'a vu, aux Etats-Unis, le poids des appareils partisans sur la désignation des candidats à la présidentielle s'est maintenu malgré les efforts de démocratisation du processus. En s'appuyant sur l'exemple du Parti socialiste, il apparaîtra que cela est aussi valable dans la procédure de désignation qu'il a adoptée. En effet, la candidature à la candidature ne pouvait être envisagée que par la maîtrise d'un courant interne au parti et par le soutien ou le contrôle de fédérations¹³ importantes.

Il faut d'abord indiquer que la procédure elle-même, inspirée par celle qui concerne la déclaration de candidature à la présidence, accorde une place aux responsables du parti : la désignation de la candidate ou du candidat se fait par un scrutin majoritaire à deux tours auquel ne sont autorisés à participer que celles et ceux ayant pu recueillir trente signatures de membres du Conseil national¹⁴. En d'autres termes, cette règle met en exergue la nécessité pour les prétendants à l'investiture d'avoir préalablement constitué un courant organisé au sein du parti permettant de réunir lesdits « parrainages ». En effet, ces courants se structurent autour des grands textes d'orientation rédigés à chaque congrès (les motions). Ils regroupent, la plupart du temps, des membres de la direction nationale et des militants autour d'un leader charismatique. Or ce sont précisément ces leaders qui sont susceptibles de se porter candidats à l'investiture, de sorte qu'une concurrence se met en place

¹² *Id.*

¹³ La fédération, dirigée par un premier secrétaire fédéral, rassemble les sections au niveau départemental. Elle met en œuvre la politique du parti pour chaque département. Les sections, quant à elles, constituent la structure de base du parti. Elles comptent au moins cinq adhérents et correspondent traditionnellement à une aire géographique (canton, commune, quartier ou arrondissement d'une ville importante) ou à un lieu de travail (administration, entreprise publique ou privée).

¹⁴ Le Conseil national est composé de deux cent quatre membres élus par le Congrès national et des cent deux premiers secrétaires fédéraux.

pour obtenir lesdites signatures et ne permet pas aux individualités indépendantes de tout courant d'y parvenir.

Par ailleurs, et c'est certainement le plus significatif, on doit souligner le poids des caciques du parti et des fédérations sur le processus de sélection. Citons à cet égard le ralliement à la candidature de Madame Royal d'un nombre important de responsables nationaux du parti (J. Dray, porte-parole ; M. Sapin, trésorier ; F. Rebsamen, secrétaire à la coordination et numéro deux du parti ; J.-M. Ayrault, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, J.-P. Bel, président du groupe socialiste au Sénat) et d'une cinquantaine de premiers secrétaires fédéraux dont ceux de trois des quatre plus grosses fédérations du parti, à savoir Paris, le Nord (fédération convoitée localement par M. Aubry qui a dû renoncer à se présenter après le soutien apporté par cette fédération, à la suite de P. Mauroy, à S. Royal) et les Bouches-du-Rhône. Ces soutiens au sein de l'appareil national et local du parti rendaient beaucoup plus mince la marge de manœuvre des deux autres candidats finalement en lice pour être le candidat socialiste aux élections présidentielles de 2007.

D'un autre point de vue, outre Atlantique, les conventions nationales issues des primaires et *caucus* n'ont pas pour seul objectif, dans le cadre de la présélection, de désigner le candidat à la présidence mais de définir un « ticket » présidentiel, de sorte que se présenteront devant les électeurs un candidat au poste de président et un autre au poste de vice-président. Le candidat à ce dernier poste est le plus souvent choisi afin d'établir un équilibre politique ou géographique. S'agissant de ce dernier, il s'agira pour l'essentiel de composer le ticket de façon à ce que nord et sud y soient représentés.

Du point de vue politique, il faut distinguer entre politique interne au parti et politique nationale. Ainsi, lorsque la présélection a été féroce, il n'est pas rare de voir le vainqueur choisir le plus coriace de ses adversaires (et souvent le second aux primaires) comme candidat à la vice-présidence. Il s'agit là de permettre de panser les blessures du parti et de reformer son unité afin de partir en bon ordre de marche pour la campagne officielle. A ce titre peut-on citer le ticket Kerry-Edwards pour le camp démocrate en 2004. Par ailleurs, le

Américanisation de la vie politique française

ticket peut avoir aussi pour but de rassembler un plus large spectre en regroupant des tendances, des idées, des courants différents. Ainsi, pour les élections de 2000, G.W. Bush se voulait centriste. C'est pourquoi, le choix de D. Cheney comme colistier a permis de rallier l'aile la plus conservatrice du Parti républicain à la candidature Bush. Dans le camp démocrate, A. Gore était perçu, à certains égards, comme trop à gauche. Aussi s'adjoignit-il J. Lieberman qui représentait l'aile centriste du parti.

Force est de constater ici que la présélection des candidats à l'élection du président de la République de 2007 en France ne correspond en rien à cet aspect de la présélection américaine. Au-delà de l'absence de vice-président en France, il est permis, au regard là encore de l'importance accordée à la question par les médias, de s'interroger sur l'existence d'un ticket à la française composé du candidat à l'Elysée et de celle ou celui qu'il nommerait à Matignon. En effet, certains glosèrent durant la campagne sur le nom du futur premier ministre. Néanmoins, cette glose ne permet aucun parallélisme avec les Etats-Unis car ni N. Sarkozy ni S. Royal (pour ne parler de ceux qui retenaient l'attention médiatique à cet égard) ne se sont nullement prononcés sur un quelconque nom pour ce poste. Par ailleurs, une fois les résultats du second tour connus, la logique américaine n'est, là encore, en rien mise en œuvre. En effet, une fois élu président de la République, monsieur Sarkozy aurait alors dû choisir son adversaire durant la présélection organisée au sein de son parti. Or loin de choisir M. Alliot-Marie, il lui préféra son directeur de campagne, F. Fillon. Le seul rapprochement qui pourrait être fait avec les Etats-Unis est l'idée de la recherche d'un équilibre puisque ces deux hommes représentaient les deux grands courants de l'Union pour un mouvement populaire, N. Sarkozy étant considéré comme un libéral et F. Fillon comme un gaulliste social. Cependant rien ne permet d'affirmer que les présélections à la française puissent, de ce point de vue, être associées à la présélection américaine.

Il apparaît que le vocable utilisé pour qualifier le système de sélection des candidats tel qu'il s'est déroulé en France, notamment au sein du Parti socialiste, est abusif. Il ressortit d'une généralisation

des modes de sélection existant aux Etats-Unis sans distinguer primaires et *caucus*. Au-delà du vocabulaire, le système s'apparenterait plutôt aux *caucus* qui restent une procédure interne aux partis politiques sans pour autant connaître l'enchaînement des votes aux diverses strates du parti. Néanmoins, l'institutionnalisation nationale d'une présélection des candidats qui existe aux Etats-Unis en particulier du fait du système partisan ne se retrouve aucunement en France où diverses modalités demeurent possibles aux partis politiques. Cela se manifeste notamment par le fait qu'aux Etats-Unis le financement public de la campagne électorale des candidats commence et est en partie déterminé par le stade des primaires. En France la réglementation du financement politique ne permet en aucun cas aux candidats à l'investiture d'un parti politique de bénéficier d'un quelconque financement public. De même, ce n'est pas sur la base des modalités selon lesquelles les candidats auront été choisis par les partis que le financement public de leur campagne officielle sera déterminé.

B – Les élections présidentielles de 2007 et les modifications du rôle des partis politiques sur la scène politique française

Dans les *Papiers fédéralistes*, J. Madison et A. Hamilton, deux des Pères fondateurs de la nation américaine, écrivaient leur méfiance envers les partis politiques qui se caractérisaient précisément par un esprit de factions et, disaient-ils, borné. Pour autant, ils estimèrent qu'il n'était pas bon de les interdire sous peine de priver les citoyens d'une liberté essentielle. Mieux, ils furent à l'origine, eux-mêmes, des deux partis politiques opposés qui dominèrent la vie politique d'une Amérique naissante : le parti anti fédéraliste pour le premier et le parti Fédéraliste pour le second.

Cette crainte des partis se retrouva, bien plus tard, chez le « Père fondateur » de la V^{ème} République : Ch. de Gaulle¹⁵. Celui-ci en faisait

¹⁵ « Bref, la rivalité des partis revêt chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays. Il y a là un fait patent, qui tient au tempérament national, aux péripéties de l'Histoire et aux ébranlements du présent, mais

Américanisation de la vie politique française

une menace pour l'intérêt supérieur de la nation. A l'instar de Madison et Hamilton, il les considérait pourtant comme inévitable dans une société démocratique. Encore une fois tout comme les Pères fondateurs américains, il fut obligé de créer lui-même un parti : le Rassemblement du peuple français, en 1947, puis de chapeauter l'Union pour la nouvelle République en 1958.

Nous verrons que les systèmes des partis aux Etats-Unis et en France sont bien différents notamment en ce qui concerne leurs origines. Cependant, un rapprochement est possible quant à la fonction électorale¹⁶ des partis. De même, certains phénomènes, tels une tendance au bipartisme en France, poussent à s'interroger.

1 - Des partis politiques, véritables machines électorales

« Les partis politiques sont organisés au niveau national presque entièrement dans le but de s'emparer de la présidence. C'est le fait suprême de la vie politique américaine »¹⁷. Le professeur Gicquel est, quant à lui, plus sévère lorsqu'il estime que : « La fonction d'une formation américaine ne consiste pas à réaliser un projet politique. Elle se cantonne en dehors de la défense des intérêts privés, dans un rôle moins glorieux, mais à la vérité, très efficace : assurer l'élection [...] de ses candidats aux divers postes officiels »¹⁸.

dont il est indispensable à l'avenir du pays et de la démocratie que nos institutions tiennent compte et se gardent, afin de préserver le crédit des lois, la cohésion des gouvernements, l'efficacité des administrations, le prestige et l'autorité de l'État. » (C. de GAULLE, Discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946).

¹⁶ G. LAVAU donne distingue trois fonctions : les fonctions de légitimation-stabilisation, de relève politique et de la fonction tribunitienne. F.-J. SORAUFF en compte trois lui aussi : électorale, de propagande et de gouvernement. A. LANCELOT en propose cinq : définition d'un programme politique, propagande, mobilisation électorale, formation du personnel politique et action sur les gouvernants.

¹⁷ B.E. BROWN, *L'Etat et la politique aux Etats-Unis*, PUF, 1994, coll. Thémis, p. 125.

¹⁸ J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions publiques*, Domat, 19^{ème} édition, 2003, p. 249.

Les partis politiques, aux Etats-Unis n'ont donc pas pour vocation première de participer à l'exercice du pouvoir mais à sa conquête et en premier lieu la prise de la présidence pour laquelle leur influence s'exerce sur le choix des candidats, nous l'avons vu, et l'élaboration de la plate-forme électorale. Une fois le candidat à la présidentielle désigné par la convention nationale, le parti se met alors entièrement à son service pour remporter la victoire et, si c'est le cas, constituera un appui important du président durant son mandat.

Ce phénomène bien connu aux Etats-Unis se retrouve également en France depuis la révision constitutionnelle de 1962, établissant l'élection du président de la République non plus par un collège électoral élargi mais au suffrage universel direct¹⁹. Ce phénomène fut accéléré et consacré avec les élections présidentielles de 2007.

L'Union pour la majorité présidentielle fut créée le 23 avril 2002. Elle était issue d'Alternative 2002 qui, soutenant J. Chirac, se donnait pour ambition de rassembler l'ensemble des forces de droite et du centre. Elle fut donc conçue entre les deux tours de l'élection présidentielle pour mobiliser autour de la candidature de J. Chirac et déjà en vue des législatives qui devaient suivre. Le nom donné à ce parti et les objectifs qu'il se fixait faisaient clairement de lui un parti électoral. Il s'agissait de faire élire son candidat à la charge suprême et de le doter d'une majorité à l'Assemblée nationale. Néanmoins, à la suite de sa victoire aux élections présidentielles et législatives de 2002, la décision fut prise de changer sa dénomination. S'ensuivit un débat interne qui se termina, le 17 novembre 2002, lors du congrès du Bourget au cours duquel elle prit le nom d'Union pour un mouvement populaire afin de conserver le même sigle et être facilement identifiable par les citoyens.

Malgré ce changement de nom, elle revint à ses sources en redevenant le parti au service de la candidature de N. Sarkozy qui accéda à sa tête le 28 novembre 2004. A compter de cette date, l'Union pour un mouvement populaire était alors à nouveau une véritable

¹⁹ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel suite au référendum du 28 octobre 1962.

Américanisation de la vie politique française

machine électorale qui se donnait encore pour objectif la réussite aux élections présidentielles et législatives de son tout nouveau président.

Le congrès qui vit l'accession de N. Sarkozy à la tête du parti fut en cela très significatif. Son organisation fut le fruit de publicitaires²⁰ et d'un réalisateur de télévision²¹ chargé de la scénographie de l'événement qui fut notamment l'occasion de la diffusion d'un film de présentation et de soutien au nouveau président du parti. La mise en scène fut dirigée vers une montée en puissance graduelle qui permit de provoquer un fort effet médiatique. Durant la semaine du congrès, les apparitions de N. Sarkozy se multiplièrent dans les médias. Ainsi avait-il rencontré les lecteurs du quotidien *Le Parisien* et était-il reçu dans l'émission politique de TF1, « Face à la Une ». Il s'agit bien là d'une véritable opération de communication, nous y reviendrons, digne des conventions nationales américaines. Ainsi, D. Sieffert et M. Soudais expliquaient : « Débauche de strass et de paillettes, gigantisme de la mise en scène, mélange ostentatoire de la variété et de la politique, ultra personnalisation du débat : le congrès de l'UMP, le 28 novembre [2004], dans la vaste enceinte du Parc d'exposition du Bourget, ressemblait comme deux confettis à la convention d'un grand parti américain quelques mois avant une élection présidentielle »²².

Cette mise au service se confirma clairement avec les élections législatives de juin 2007 pour lesquelles le mot d'ordre de l'Union pour un mouvement populaire était qu'il fallait doter le président de la République nouvellement élu d'une majorité pour gouverner. Rappelons que durant la campagne des présidentielles, N. Sarkozy avait bien précisé qu'il y avait d'une part la plate-forme du parti qui serait utilisée comme programme pour les législatives et, d'un autre côté, son programme présidentiel. De la sorte, le candidat à la fonction suprême s'affranchit, à l'image d'un candidat américain, du programme de son parti qui ne lui sert donc bien que de machine à

²⁰ Des dirigeants des sociétés Publicis Conseil et Publicis Events.

²¹ Renaud Le Van Kim.

²² D. SIEFFERT et M. SOUDAIS, « De l'UMP au PS : la tentation américaine », *Politis* du 9 décembre 2004.

élire et non de base idéologique. Surtout, une fois le candidat élu, le parti qui l'a servi durant les présidentielles perd ce programme pour rester un soutien, au final, logistique au président.

Autre signe fort aujourd'hui avec le comportement des cadres du parti qui, selon des déclarations récentes, considèrent Nicolas Sarkozy comme le chef du parti. Ainsi J.-C. Gaudin qui assure la présidence de l'UMP par intérim déclarait-il, le 25 juin : « Nous considérons que, moralement, le président [de l'UMP] reste Nicolas Sarkozy et, par conséquent, nous pensons qu'il n'est pas utile d'élire à nouveau un triumvirat (président, vice-président et secrétaire général) comme les statuts l'exigent. Nous y reviendrons peut-être un jour ». Nous sommes là bien loin de la volonté initiale d'un président de la République au-dessus des partis.

La logique semble identique dans la stratégie de S. Royal. Si durant les élections présidentielles de mai 2007, elle prit consciencieusement soin de court-circuiter l'appareil dirigeant du parti pour s'adresser d'abord à l'ensemble des citoyens puis directement aux adhérents du parti, elle semble aujourd'hui vouloir mettre en œuvre une nouvelle variante. Invitée de l'émission *Les Quatre Vérités* sur France 2 le 22 juin 2007, elle expliquait : « pour gagner l'élection présidentielle, il faut à la fois un parti en ordre de marche, cohérent avec la candidate ou le candidat, un projet cohérent et un leader. C'est assez simple, c'est ce que la droite avait, d'ailleurs [ce qui implique] une cohérence dans le calendrier [...] Il faut que le candidat à l'élection présidentielle soit désigné avant que le projet soit fait pour qu'il y ait un travail collectif ». Elle ajoutait que le candidat ou la candidate du parti socialiste ne devait pas nécessairement être le premier ou la première secrétaire national-e du parti, « mais il faut s'assurer d'une cohérence entre les deux » alors qu'elle considérait comme « probable » sa candidature à la prochaine élection présidentielle de 2012.

Américanisation de la vie politique française

Au regard des expériences passées qui n'ont pas toujours été favorables aux premiers secrétaires²³, on peut s'interroger sur cette volonté de prendre à la fois la tête du parti et d'être candidate à la présidentielle. L'idée est bien ici de faire du Parti socialiste un tremplin pour l'élection présidentielle. Réaffirmant son souhait d'établir une démocratie participative au sein du Parti socialiste, cela conduira à faire prévaloir le scrutin majoritaire des adhérents du parti abattant l'organisation en courants qui sous-tendait la direction du parti. S'ensuivra une personnalisation du parti qui a déjà été entamée avec le mode d'élection du premier secrétaire effectuée, à présent, directement par les adhérents²⁴. Cette personnalisation serait renforcée par l'inversion du calendrier qu'elle propose. En effet, si durant la campagne de 2007, la candidate socialiste put, comme les candidats américains, s'affranchir de certaines positions de son parti, elle dut également en porter certaines dans lesquelles, de son aveu post électoral, elle ne croyait guère. Si le candidat venait à être désigné avant l'établissement du programme, ce ne serait donc plus à la personne candidate de porter le projet du parti mais l'inverse. De même cette inversion correspondrait avec celle qui fut effectuée du calendrier électoral (les élections législatives ont désormais lieu après

²³ M. Rocard prit la tête du parti en 1993, avançant l'idée qu'il était le candidat présidentiel naturel du parti, sans pour autant que cela se produise. Henri Emmanuelli, qui lui succéda, n'avait pas non plus pu être investi à la candidature présidentielle. Dernier exemple en date, la réélection de François Hollande comme numéro un ne lui a pas permis d'être le candidat socialiste des élections de 2007 malgré ses ambitions affichées en la matière.

²⁴ Article 7.14 des statuts du Parti socialiste : « Le(la) Premier(e) Secrétaire du Parti est élu(e) à bulletin secret par l'ensemble des adhérents du Parti, réunis en Assemblées générales de section, après le Congrès national. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour être déclaré élu au premier tour. Seul(e)s peuvent se présenter au deuxième tour -organisé dans les mêmes conditions que le premier - les deux candidat(e)s arrivé(e)s en tête au premier tour. En cas de vacance du poste de Premier(e) Secrétaire du Parti, il est procédé à son remplacement dans les mêmes conditions ».

l'élection présidentielle)²⁵ ce qui confirmerait encore la mise à disposition du parti : l'éventuelle majorité issue des législatives se devrait de porter le programme présidentiel, de le mettre en œuvre au nom du président de la République.

Les deux partis majoritaires sur la scène politique française sont en passe de devenir, pour le Parti socialiste, ou sont déjà devenus, pour l'Union pour un mouvement populaire, des partis ne se mobilisant réellement plus que pour l'accession et le maintien d'un individu à la présidence de la République comme le sont les partis démocrate et républicain aux Etats-Unis, partis qui se partagent l'ensemble des pouvoirs dans un système bipartisan.

2°- Un système des partis sur la voie d'un bipartisme sur fond de campagne permanente

Un des éléments de changement du système politique français pourrait consister dans une campagne électorale quasi permanente qui n'est pas étrangère à la durée du mandat présidentiel.

Ainsi, aux Etats-Unis, un mandat de quatre ans place le titulaire de la charge suprême dans une position de compétition en vue de sa réélection. Le président sortant, même s'il n'est, en principe, pas inquiété au sein de son parti pour une seconde candidature doit entamer sa campagne très tôt, deux ans à peine après son élection. Cela s'accroît par le système de présélection des candidats. En effet, pour l'élection présidentielle, la campagne officielle commence le premier lundi de septembre et dure deux mois. Seulement, le processus électoral commence réellement deux ans plus tôt. Les deux grands partis démocrate et républicain organisant ainsi la présélection de leur candidat, les prétendants à l'investiture partisane doivent, que ce soit dans le cadre de primaires ou de *caucus*, se déclarer et faire campagne deux ans avant le scrutin officiel.

De même en France, la réduction de cinq à sept ans de la durée du mandat présidentiel a essuyé de vives critiques avant et après sa

²⁵ Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

Américanisation de la vie politique française

mise en place en 2000²⁶ notamment parce que ce quinquennat placerait le président de la République dans une campagne électorale permanente ne lui permettant pas d'assumer au mieux ses fonctions. Le septennat devait lui permettre d'inscrire son action au-delà du mandat de l'Assemblée nationale. C'est notamment, en 1964, ce que rappela le président de Gaulle : « il ne faut pas que le président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrégerait la durée de sa fonction de chef de l'État. »²⁷. Le but était donc bien là encore de placer le président de la République au-dessus des luttes partisans, idée qui fut elle-même remise en cause par la mise en place d'une élection du président de la République au suffrage universel direct.

L'élection au suffrage universel direct d'un président de la République aux pouvoirs importants et étendus crée une personnalisation de la fonction, par le lien qui unit alors l'élu avec les citoyens, mais aussi de la campagne électorale pour l'accession à cette charge. Cette personnalisation associée à un quinquennat place les prétendants dans une position qui les oblige à mener campagne très tôt pour leur élection ou leur réélection. Il leur faut en effet, avant de pouvoir prendre part à la campagne officielle, mener campagne au sein de leur propre parti dont ils brigueront l'investiture d'autant si un système de présélection, comme nous venons de le décrire, se généralise. L'exemple de N. Sarkozy est ici caractéristique puisque ce dernier a déclaré dès 2004 son intention de solliciter le suffrage des Français trois ans plus tard. De même sa vision très présidentialiste de sa fonction de président de la République qui se veut celle d'un président qui gouverne et donc s'implique directement dans la politique de la nation tant dans sa détermination que dans sa conduite met le titulaire de la magistrature suprême en position de campagne permanente en vue de sa réélection future. Au Parti

²⁶ Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 faisant suite au référendum du 24 septembre 2000.

²⁷ Conférence de presse donnée par le président de la République le 31 janvier 1964.

socialiste, la plupart des candidats à la candidature²⁸ étaient connus dès 2002 et leurs divers positionnements n'eurent pour objectif essentiel que la course à l'investiture du parti. Le référendum concernant le traité pour une constitution européenne de 2005 fut décisif dans la désignation des futurs candidats. En effet, ce fut à cette date que S. Royal prit place dans la course interne du Parti socialiste. A la gauche de celui-ci, la présidentielle occupa alors les esprits puisqu'une candidature unique des forces antilibérales favorables au non fut dès lors envisagée. Ce fut également au lendemain du référendum que F. Bayrou, J.-M. Le Pen et A. Laguiller se mirent en mouvement.

Si le suffrage universel direct et le quinquennat ont fait évoluer la vie politique française vers une campagne quasi permanente à l'instar des Etats-Unis (dont la pratique nous dira si elle se vérifie) avec les élections présidentielles de 2007, un autre phénomène s'en dégage : une transformation vers le bipartisme. Le parallèle entre Etats-Unis et France est-il possible à ce sujet ?

La vie politique américaine est marquée par l'alternance du pouvoir entre les deux principaux partis politiques : le parti Démocrate et le parti Républicain. Aujourd'hui, la différence entre les deux partis semble infime et ne peut s'expliquer par un simple clivage droite-gauche. Le bipartisme traverse toute l'histoire politique du pays. Dès l'indépendance, la vie politique s'organisa autour de deux partis, l'un fédéraliste représenté par Washington, Hamilton et Adams et l'autre anti-fédéraliste qui promouvait le droit des Etats grâce à Jefferson et Madison qui formèrent le parti républicain-démocrate, dominant de 1800 à 1830 et éliminant les fédéralistes. Seulement, en 1824, il se décomposa : un parti « démocrate » (les Jacksoniens populistes) fut créé ainsi que le parti des whigs qui étaient des « républicains nationaux ». Cependant, en 1854, s'opéra une nouvelle recomposition à partir de la distinction abolitionnistes – antiabolitionnistes puisqu'une partie des whigs créa avec d'autres

²⁸ Il s'agissait alors de F. Hollande, D. Strauss-Kahn, L. Fabius, J. Lang et L. Jospin.

Américanisation de la vie politique française

dissidents, dont A. Lincoln, le Parti républicain, anti-esclavagiste. Le Parti républicain démocrate, devenu parti démocrate, resta lié aux thèses esclavagistes. Ce fut là l'acte de naissance du bipartisme américain moderne.

Dès lors, ce bipartisme ne s'organisa non plus guère sur une opposition idéologique mais plutôt sur l'accès et l'exercice du pouvoir. La course à la Présidence ne permet pas d'affrontements tranchés sur les idées. Ainsi, le professeur Lassale put-il écrire : « Les deux partis dominants ont été marqués par un modèle professionnel de la politique, hérité du XIX^{ème} siècle. L'idée que celle-ci est avant tout un métier, et qu'il s'agit au fond de gérer un produit sur un marché, inspire largement leur action. Et ceci d'autant plus qu'il existe une contradiction certaine entre leur vocation, qui est de conquérir et d'exercer le pouvoir, et l'affirmation d'une spécificité idéologique. Les Etats-Unis sont trop divers, l'électorat des deux grands partis trop hétérogène, pour que les élections puissent servir de référendum idéologique »²⁹.

L'électorat est tel aux Etats-Unis qu'une bonne part des électeurs sont dits « flottants » et que leur ralliement nécessite de la part des deux grands partis un recentrage qui entraîne un rapprochement des partis républicain et démocrate. Ainsi J.-P. Lassale ajoute qu'« Ils s'accordent d'autre part sur une même vision du type de société dont ils sont l'expression et le soutien. Ils expriment une vision majoritaire de la société américaine [...] Toute l'histoire politique des Etats-Unis est sous-tendue par un conflit permanent entre des valeurs contradictoires et les deux principaux partis ont été historiquement représentatifs de ces tensions [...] Mais en dépit de ces différences, qu'il ne faut pas sous-estimer, il existe entre eux une sorte de consensus sur l'essentiel [...] Globalement, ils adhèrent au même système »³⁰.

²⁹ J.-P. LASSALE, *Les Partis politiques aux Etats-Unis*, PUF, 1996, 2^{ème} édition, p. 70.

³⁰ *Id.*

Ce bipartisme est favorisé par le mode de scrutin choisi : un scrutin majoritaire à un tour qui tend à pousser l'électeur à « voter utile », au détriment des nombreux mais marginalisés « petits partis », ainsi que par le caractère électoral de la fonction principale des partis aux Etats-Unis comme nous l'avons vu précédemment. Néanmoins, l'apparition d'un tiers parti au moment des élections présidentielles s'est produit régulièrement dans la vie politique américaine. Seulement leur percée s'explique plus par la mobilisation autour de la personnalité de leur candidat lors d'une élection présidentielle que par un mouvement de fond tendant à l'instauration d'un multipartisme, leur résultat au Congrès étant le plus souvent sans commune mesure avec ceux des présidentielles.

En France, en revanche, la coutume est celle du multipartisme. C'est notamment le cas sous la V^{ème} République malgré le vœu affiché de certains de voir s'installer la domination de deux partis sur la scène politique française. En revanche, la tradition française est aussi celle d'une bipolarisation de la vie politique, bipolarisation qui s'exprime par un partage gauche-droite. Seulement ces deux pôles connaissent une multitude de partis en leur sein qui représentent autant de tendances idéologiques parfois clairement opposées. L'exemple type ici se trouve à gauche avec un Parti socialiste qui tend vers une acceptation du modèle capitaliste et une réglementation, voire une régulation du marché tandis que d'autres partis de gauche, comme le Parti communiste français, se réclament encore d'un modèle anticapitaliste.

Toutefois, les élections présidentielles de 2007 soumettent ce multipartisme à la question. Il semblerait en effet, au regard de l'effondrement progressif mais assuré du Parti communiste depuis les années 1980 et aujourd'hui du Front national lors de ces dernières élections présidentielles, que la vie politique française tend à être partagée entre Parti socialiste et Union pour un mouvement populaire qui, depuis 2002, se veut être le parti rassembleur de la droite en France. C'est ainsi que se dégage une domination du Parti socialiste et de l'Union pour un mouvement populaire.

Américanisation de la vie politique française

Néanmoins, cette domination s'explique bien différemment qu'aux Etats-Unis. C'est avant tout le choc électoral du premier tour des élections présidentielles de 2002 qui la justifie. Il vit en effet J. Chirac, soutenu par l'Union pour une majorité présidentielle, affronter J.-M. Le Pen, candidat du Front national. Ce phénomène fut en grande partie expliqué par l'émiettement de l'électorat de gauche qui se dispersa sur un grand nombre de candidats, ce qui entraîna l'éviction de L. Jospin, candidat du Parti socialiste qui était annoncé comme devant être celui qui le disputerait au président sortant pour le second tour. Dès lors, le spectre de cette élection pesa lourd sur les élections de 2007 qui virent le « vote utile » jouer à plein notamment en faveur de la candidate socialiste et au détriment des autres partis de gauche présents au premier tour.

On le voit donc : il s'agit bien plus, pour le moment, d'une domination de la scène politique française par deux partis que d'un véritable bipartisme à l'américaine. D'autant que les résultats des élections législatives de juin 2007 ne confirmèrent pas ce pouvoir sans partage du Parti socialiste et de l'Union pour un mouvement populaire notamment à gauche où le Parti communiste français accuse certes un recul mais maintient un nombre non négligeable de députés. De même le parti Nouveau centre fit un score tout à fait honorable mais s'affichait bien comme une composante de la majorité qui soutiendrait le président nouvellement élu et peut donc difficilement être considéré comme véritablement indépendant. Ces résultats ne correspondent nullement à ce qui se produit aux Etats-Unis où le Congrès, et particulièrement la Chambre des représentants, est partagé entre républicains et démocrates ne laissant pas de place pour les autres formations politiques au sein de la représentation nationale.

Ce qui rapproche en revanche la France de 2007 avec les Etats-Unis, c'est l'émergence lors des élections présidentielles d'un tiers parti. F. Bayrou, candidat de l'Union pour la démocratie française obtint un score important de plus de dix-huit pour cent des suffrages exprimés au premier tour qui le fit apparaître comme le troisième homme de cette élection tout comme put le faire, par exemple le

candidat Wallace aux Etats-Unis en 1968 avec un peu plus de treize pour cent. Et, tout comme outre-Atlantique, le résultat des élections législatives ne confirma pas la percée puisque le parti nouvellement créé par F. Bayrou, le Mouvement démocrate, ne totalisa que trois sièges à l'Assemblée nationale. Ainsi malgré la proximité temporelle entre les élections présidentielles et législatives le tiers parti ne put infléchir la domination des deux partis sortis vainqueurs du premier tour des premières.

Au regard du rôle des partis politiques dans la vie politique française, il n'est pas permis de parler d'une véritable américanisation. En effet, le terme de primaire pour désigner le mode de sélection des candidats au Parti socialiste comme à l'Union pour un mouvement populaire est abusif et ne correspond guère au système complexe et institutionnalisé qui existe aux Etats-Unis. Le rapprochement semble en revanche plus probant en ce qui concerne l'instrumentalisation des partis politiques en tant que machine électorale mais pas en ce qui concerne le bipartisme naissant en France, cette tendance étant assurément portée par le parti de N. Sarkozy qui ne cache pas qu'il tire une partie de sa façon de faire de la politique de l'exemple américain. C'est peut-être précisément du côté de la manière dont les candidats ont mené campagne qu'il faut chercher cette américanisation que traduirait une personnalisation accrue de la vie politique française.

II – Américanisation et personnalisation des élections présidentielles

Les modes de suffrage et de scrutin choisis pour désigner le président de la République jouent indéniablement en faveur d'une personnalisation de la campagne électorale. En effet, le suffrage universel direct crée un lien particulier entre les électeurs et le candidat tandis que le scrutin majoritaire favorise l'émergence des personnalités. Cependant, le mode de présélection adopté par le Parti socialiste et l'Union pour un mouvement populaire, en 2007, confère une légitimité singulière au vainqueur qui induit une personnalisation de la campagne telle qu'à certains égards la

Américanisation de la vie politique française

personne même du candidat intéresse plus que son programme. Cela se manifeste assurément par l'importance croissante de la communication politique dans la campagne de 2007.

La notion de « communication politique » est certes récente mais la pratique d'une communication de type politique trouve ses origines dès l'Antiquité. Louis XIV, lui-même, s'était habitué à mettre en scène ses apparitions et utilisait son image à des fins politiques. Seulement c'est avec les élections présidentielles du XX^{ème} siècle aux Etats-Unis que la communication politique moderne se dote d'un nouvel instrument : le *marketing* politique. L'utilisation de ce *marketing* politique connut une inflation notable (A) durant les élections présidentielles de 2007 qui virent apparaître également de nouvelles formes de médiatisation (B)

A - Les élections présidentielles de 2007 et la personnalisation par l'accroissement du marketing politique

Le *marketing* politique peut être considéré comme l'application de techniques du *marketing* commercial à et par les acteurs politiques. Il est fondé sur un postulat : le comportement des consommateurs et celui des citoyens montrent des similitudes qui permettent cette application passant principalement par le *marketing* électoral. En termes de *marketing* politique, le produit est le candidat qui doit être promu à trois niveaux : les idées, l'appartenance politique et le candidat lui-même. Certaines caractéristiques de la communication politique propres à l'histoire des Etats-Unis ont permis à ce pays d'être le premier à expérimenter et à développer les instruments d'un *marketing* politique moderne qui sont, à présent, repris en Europe et spécialement en France.

Le *marketing* politique connaît diverses modalités de mise en œuvre. Notre objet d'études se concentrant sur les élections présidentielles de 2007, nous étudierons la valorisation d'instruments « traditionnels » du *marketing* politique tels les conseillers en communication et l'utilisation des sondages en France puis l'apparition de nouvelles formes de communication politique à l'instar des nouvelles technologies de communication.

1°- La mise en valeur des instruments du marketing politique traditionnels en France

Les principaux instruments du *marketing* politique sont le conseil en matière de communication qui s'appuie sur des sondages et autres enquêtes ainsi que les médias audiovisuels qui sont devenus au fil du temps d'une utilisation habituelle par les communicants politiques afin de mettre en œuvre les stratégies dégagées par ces conseillers à partir de ces enquêtes.

Les premiers conseillers en communication politique apparurent aux Etats-Unis dans les années 1930 : le président Roosevelt s'entoura en effet de publicitaires et de spécialistes des relations publiques. Dans le camp républicain, il en fut de même par « un effort commercial intensif, habile et hautement organisé, pour déprécier le président Roosevelt et vendre le gouverneur Landon et son bon sens, largement mis en valeur par la publicité »³¹. Ce type de langage est bien digne de ce qui sous-tend la publicité commerciale. Le recours à de tels spécialistes se systématisa à partir de la campagne d'Eisenhower pour lequel ils organisaient des spots publicitaires puis avec celle de Kennedy dont la victoire fut attribuée notamment au *marketing* politique qu'il mit en œuvre grâce à ses conseillers.

En France, ce ne sont assurément pas les élections de 2007 qui importèrent cette façon de faire de la politique. Elles constituent plutôt la confirmation d'une tendance ouverte dans les années 1960 par G. Defferre dont les conseillers s'inspirèrent directement d'un ouvrage portant sur la place du *marketing* politique dans la victoire de Kennedy³². Ce fut surtout la candidature et la campagne de J. Lecanuet en 1965 qui constitua le tournant de la politique française vers le *marketing* politique. Elle fut fondée sur une image personnelle jeune, dynamique, moderne traduite par une seule photographie où il apparaissait tout sourire, d'où son surnom de « dents blanches ». Elle se

³¹ R.D. CASEY, « Republican Propaganda in the 1936 Campaign », *The Public opinion quaterly*, 1937, cité par R.-G. SCHWARTZENBERG, *L'Etat spectacle*, p. 200.

³² T.-H. WHITE, *The Making of the President*, Atheneum Publishers, 1964.

Américanisation de la vie politique française

trouvait en couverture de son programme, tiré à deux millions d'exemplaires. Elle fut également reproduite sur des cartes postales, des porte-clés, des insignes et autres crayons. Elle fut affichée sur les murs des villes et surtout, elle envahit les panneaux publicitaires. L'affiche permit à ce candidat d'être l'objet de multiples titres dans la presse, d'asseoir son identité de « Kennedy français », de gagner en notoriété, de fixer son image avant que ne s'amorce la campagne officielle à la télévision. Cette maîtrise de la communication moderne et notamment de la télévision lui permit de remporter quinze pour cent des voix.

Ce tournant fut confirmé par les élections présidentielles de 1974. V. Giscard d'Estaing s'offrit les services de l'agence Havas et de divers conseillers qui surent utiliser, en faveur de leur candidat, la télévision et donc l'image. *Le Monde* expliquait alors : « La raison principale du basculement des élections présidentielles en faveur de M. Giscard d'Estaing a été la supériorité de l'image personnelle de ce candidat sur son adversaire, du point de vue intellectuel, technique et moral... Quant à l'avenir, les partis politiques doivent comprendre que, dans une élection présidentielle, la décision ne se fait pas seulement sur la confrontation des idées et des programmes »³³. Ils le comprirent parfaitement. Dès lors les grandes décisions, les élections, y compris locales, ne se feront plus sans l'intervention de ces conseillers en communication et J. Pilhan d'écrire que les hommes politiques sont à présent passés « de la préhistoire de la communication à une version mercantile et hyper médiatisée de la politique »³⁴.

Au cours des élections présidentielles de 2007, les conseillers en communication des deux principaux candidats étaient incorporés à des équipes, certains diraient une armée de conseillers : conseillers politiques, conseillers en communication, direction de campagne, webmasters etc. Si ces conseillers n'occupent donc plus une place aussi importante que dans les élections précédentes, ils restent

³³ D. LINDON et P. WEIL, *Le Monde* du 22 mai 1974.

³⁴ J. PILHAN, « L'écriture médiatique », *Le Débat* n° 87, 1995.

présents et jouent assurément un rôle primordial aussi bien pour madame Royal que pour monsieur Sarkozy. La première s'entoura notamment de N. Rastoin³⁵, directrice de l'agence de publicité Ogilvy et spécialiste du comportement des consommateurs, compétence qu'elle mit pleinement au service de la candidate socialiste tout comme S. Bouchet-Petersen, conseillère spéciale de S. Royal depuis qu'elle a accédé à la présidence de la région Poitou-Charentes³⁶. Du côté de N. Sarkozy, on peut citer H. Guaino, P. Charon, F. Tapiro (qui fut notamment un disciple de J. Seguela) ou F. Louvrier. Ces divers conseillers dégagèrent notamment la stratégie électorale de leur candidat à partir des sondages. F. Bayrou, lui, décida, selon ses propres termes, de s'entourer d'un « *sparing partner* » en la personne de P. Lapousterre.

Le *marketing* politique a pour mission d'adapter un produit, ici une femme ou un homme politique, à un marché, la politique et plus spécifiquement le marché électoral. Il a alors pour effet de mettre l'image mais aussi le discours de la candidate ou du candidat en conformité avec ce qu'attendent les consommateurs, les citoyens. S'ensuit l'importance capitale de connaître ses désirs par le biais de sondages ou d'enquêtes spécialisées afin de conduire une analyse du marché. Il faut souligner leur utilisation par les candidats. C'est ce que confirmait notamment F. Léotard en expliquant quelques années plus tôt : « Nous devons aujourd'hui tenir le même raisonnement qu'un chef d'entreprise face à son produit : il faut faire son analyse *marketing*, définir son positionnement, sa concurrence, sa cible ». Aussi, si l'une des méthodes du *marketing* politique est l'analyse des élections précédentes, il s'appuie pour une bonne part sur les sondages qui constituent une source importante d'informations sur le « marché » politique.

³⁵ Pour un portrait de N. RASTOIN, voir E. BERRETTA, « Natalie RASTOIN, le coach de Ségolène », *Le Point* du 5 octobre 2006.

³⁶ I. MANDRAUD, « Sophie Bouchet-Petersen Du trotskisme à Ségolène Royal », *Le Monde* du 11 mai 2006.

Américanisation de la vie politique française

Nous ne reviendrons pas ici sur la contestation³⁷ de leur rôle et de leur influence sur l'électorat mais nous attarderons sur ces enquêtes comme méthode prospective aux mains des candidats et de leur équipe de conseillers. Les sondages leur servent en effet à déterminer les thèmes sur lesquels axer la campagne et construire ainsi une stratégie *marketing*. Lors des dernières élections présidentielles aux Etats-Unis, par exemple, les sondages et autres enquêtes, associés à l'analyse des résultats précédents, ont permis aux conseillers des deux grands candidats démocrate et républicain de réaliser une carte géographique des divers électors, de sorte que G. W. Bush et J. Kerry adaptaient leurs discours en fonction du lieu où ils les prononçaient.

Cela s'est également retrouvé dans la campagne électorale française. Les deux principaux candidats ont construit leur programme au fur et à mesure de la campagne au regard des enquêtes d'opinion et des diverses modalités mises en œuvre pour consulter directement les citoyens. Ainsi S. Royal déclara-t-elle : « Je veux ce que mes électeurs veulent » lorsqu'elle fut interrogée sur l'éventuelle entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Elle créa son programme à partir des diverses rencontres qu'elle organisa dans toute la France. Alors qu'elle avançait l'argument d'une démocratie participative, certains y voient une dérive vers une démocratie d'opinion. Ce qui semble donc une nouveauté des élections présidentielles de 2007, ce n'est pas l'utilisation du *marketing* politique par les candidats mais sa transformation : on ne cherche plus uniquement à mettre le candidat en valeur, on cherche aussi à construire son message à partir de l'électeur, à partir des souhaits que l'on dégage des sondages et autres enquêtes.

Enfin, la télévision prend une place de plus en plus importante dans le *marketing* politique et les stratégies élaborées par les candidats et leur équipe de conseillers en France comme aux Etats-Unis

³⁷ Outre le fait que certains leur reprochent leur inexactitude, d'autres encore considèrent qu'ils pèsent trop sur la campagne et notamment sa couverture médiatique au détriment des programmes des candidats.

notamment du fait de sa portée en terme d'audience qui permet à celles et ceux qui y passent d'acquérir une certaine notoriété ou, tout au moins, de devenir ou d'être plus visible par l'électorat. Les candidats à la présidentielle accordèrent donc encore une place privilégiée de ce médium qui reste le plus populaire en particulier du fait de son accès sur l'ensemble du territoire. Néanmoins la différence notable ici consiste dans l'accès des hommes et femmes politiques à la télévision. En effet, l'encadrement de la communication politique audiovisuelle n'y est pas la même en France et aux Etats-Unis. Les candidats américains peuvent acheter des espaces audiovisuels contrairement à leurs homologues français qui doivent donc attendre ou provoquer des invitations dans diverses émissions. En revanche, dans le cadre de la campagne officielle, les règles mises en place par le Conseil supérieur de l'audiovisuel impliquent un accès égal et gratuit de tous les candidats aux radios et à la télévision contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis où les sommes qui doivent être dépensées par les candidats pour accéder à la télévision sont considérables et défavorisent ainsi les tiers partis.

En revanche, en France comme aux Etats-Unis, c'est le débat télévisé entre les candidats qui constitue le moment primordial de la campagne audiovisuelle. Certes la nature de ces débats diffère entre les deux pays : aux Etats-Unis, il s'apparente plus à une conférence de presse de l'un et l'autre candidat en un même lieu répondant tour à tour aux journalistes qu'à un véritable débat où, comme en France, les candidats se répondent directement. Cependant, dans l'un et l'autre pays, ils sont l'objet d'âpres négociations entre les protagonistes. Outre-Atlantique, non seulement les partis démocrate et républicain discutent entre eux pour régler leur mise en scène mais un organisme, la Commission des débats présidentiels, est chargé de faire respecter les accords passés entre les deux partis. Ces négociations se retrouvent également en France où certains conseillers spécialisés déterminent ensemble les décors, la réalisation, etc. C'est ainsi qu'en 1981, le réalisateur S. Moati, alors conseiller de F. Mitterrand, établit les vingt-et-unes règles qui régissent encore, pour une bonne part, la scénarisation de ces émissions.

Américanisation de la vie politique française

N. Sarkozy a su très tôt utiliser ce média en mettant en scène son action gouvernementale à tel point que l'on a pu parler d'un véritable plan média. Il a, par exemple, scénarisé sa prise en charge du dossier Alstom puisque chaque étape de son travail en la matière se fit sous l'œil des caméras.

La télévision reste donc un vecteur majeur de la communication et plus particulièrement du *marketing* politique mais ce média se trouve aujourd'hui concurrencé par l'intrusion sur ce marché d'un nouvel instrument : internet.

2°- L'introduction des nouvelles technologies de communication dans le marketing politique

La grande nouveauté du *marketing* exercé durant les dernières élections présidentielles américaines et françaises est l'utilisation massive d'internet qui ouvre de nouvelles perspectives à la communication notamment politique. Aux Etats-Unis, lors des élections de 2004, l'utilisation de ce nouveau média fut massive par les deux candidats républicain et démocrate qui en firent de véritables instruments de campagne afin de présenter à la fois les personnes candidates et leur programme mais surtout utile pour amasser des fonds. J. Kerry aurait ainsi récolté un tiers de son budget via son site, soit environ cent sept millions de dollars. Par ailleurs, les candidats pour les prochaines élections se sont déjà dotés de leur page You Tube ou My-Space, en ce qui concerne la sénatrice démocrate H. Clinton.

L'internet permet de toucher un grand nombre de personnes à moindre frais. Il fut donc utilisé de différentes façons par les candidats aux élections présidentielles françaises. On peut tout d'abord citer les blogs politiques qui connaissent une grande croissance car il permet une certaine proximité entre le personnel politique et les internautes qui interagissent par leur intermédiaire. Chaque candidat, y compris les candidats à l'investiture du Parti socialiste, se pourvut d'un tel blog : « Nous comptons, nous, sur la viralité de l'information sur le Net. Nous créons des blogs avec des liens entre eux », explique B. Griveaux, coordonnateur de la

campagne en ligne de D. Strauss-Kahn. S. Royal s'est entourée d'une équipe chargée de gérer sa campagne internet pour « se créer un réseau social sur le Net, en s'appuyant sur les deux cents blogs de comités locaux de Désirs d'Avenir, et en suscitant la création de blogs thématiques ».

Un autre instrument est le « pod cast » qui consiste dans le fait de diffuser des fichiers audiovisuels via internet. Ainsi, en novembre 2005, circula un entretien que N. Sarkozy avait accordé à un blogueur. Ceux-ci contribuent à une vulgarisation de l'information brute puisque tout un chacun peut aujourd'hui avec un appareil photographique numérique ou un simple téléphone portable prendre des photographies ou filmer des séquences sur le vif par exemple lors de meetings et qui seront ensuite diffusées sur des sites spécialisés tels que You Tube ou Dailymotion.

On peut encore faire allusion à l'adhésion en ligne. En effet, l'Union pour un mouvement populaire lança une telle procédure qui représente aujourd'hui à peu près quatorze pour cent des renouvellements ou des nouvelles adhésions. Le Parti socialiste, quant à lui, on l'a vu précédemment, recruta ainsi nombre d'adhérents à vingt euros.

Enfin doit-on se référer à « l'e-mailing » politique qui constitue un envoi massif de courriers électroniques ainsi qu'à l'achat de liens sponsorisés autour de termes en relation avec l'actualité renvoyant l'internaute vers le site du parti ou du candidat. R. Dassier, directeur associé de l'agence L'Enchanteur des nouveaux médias, qui fournit des prestations à l'Union pour un mouvement populaire expliquait d'ailleurs très clairement qu'« Il s'agissait d'appliquer à la politique une idée assez classique du *marketing* commercial, que nous proposons à tous nos clients ».

L'ampleur du phénomène est telle que ces deux pratiques firent d'ailleurs l'objet de recommandations. Du fait d'un grand nombre de plaintes déposées à la suite de la campagne d'« e-mailing » du parti

Américanisation de la vie politique française

de N. Sarkozy³⁸, la Commission nationale de l'informatique et des libertés mit à jour sa recommandation datant de 1996 sur la prospection politique. Après consultation des autorités concernées, elle estime que certains fichiers « ne peuvent en aucun cas être utilisés » comme les fichiers de gestion et de paie des personnels ou les registres d'état civil à des fins d'« e-mailing ».

En revanche, elle explique qu'« aucune disposition de la loi n'interdit à un parti ou à un candidat d'utiliser les mêmes moyens de prospection que ceux utilisés en matière commerciale ». Ainsi les partis politiques peuvent-ils louer des fichiers auprès de sociétés spécialisées. Cependant puisqu'elle les autorise à utiliser ces méthodes commerciales, elle entend « aligner le régime protecteur que la loi prévoit en matière commerciale à la prospection politique ». En d'autres termes, « les personnes doivent avoir été averties de la possible utilisation de leurs données à des fins de prospection, et mises en mesure de [s'y] opposer ». Ce principe dit du *opt-in* a été introduit en droit français par la loi pour la confiance dans l'économie numérique de 2004³⁹.

Par ailleurs, la Commission interdit aux partis politiques de gérer eux-mêmes les fichiers des personnes ne souhaitant plus recevoir ce type de courrier car il y voit un fichage d'opposants : ces données seraient susceptibles, pour elle, de « révéler directement ou indirectement, les opinions politiques des personnes qui y sont inscrites. Il revient donc aux seuls prestataires de gérer le fichier des oppositions ». De même, dans le cadre des parrainages⁴⁰, le parti ne peut procéder qu'à un seul et unique envoi à la personne dont il a

³⁸Le parti politique de N. Sarkozy a envoyé, en plusieurs vagues, environ deux millions de messages électroniques à des internautes, constituant ainsi la plus importante campagne politique électronique à ce jour, en France. En vue de l'élection présidentielle de 2007, son président y invite l'internaute à rejoindre son parti.

³⁹ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

⁴⁰ Il s'agit de messages envoyés à une personne dont les coordonnées ont été fournies au parti politique par un ami.

récolté les coordonnées, en indiquant clairement qui est le parrain. Dans le cas où le destinataire ne donne pas suite, son adresse doit définitivement être effacée de la base de données.

Enfin, pour s'adapter à ces nouvelles pratiques politiques en ligne, les candidats recrutèrent des spécialistes, créant ainsi une nouvelle forme de conseillers. Les Verts ont recruté A. Braud qui était directeur général de l'hébergeur alternatif Ouvaton.org. D. Strauss-Khan s'offrit les services de C. Grebert, blogueur connu pour son site MonPuteaux.com. S. Royal engagea un autre spécialiste en la personne de A. Ridouan. L'Union pour un mouvement populaire, elle, se dota d'un Comité stratégique, comprenant plusieurs acteurs de l'internet à l'instar de L. Le Meur, blogueur médiatique et dirigeant de la société Six Apart Europe dont la plate-forme Type Pad héberge les blogs du parti.

Si l'utilisation, l'importation des méthodes du *marketing* politique américain n'est pas nouvelle en France, ses instruments traditionnels prirent une place importante et connurent certaines mutations dans la campagne électorale pour les élections présidentielles de 2007 qui se singularise d'autant plus par l'apparition de nouveaux modes de médiatisation induisant un renforcement de la personnalisation de ces élections.

B - Les élections présidentielles de 2007 et la personnalisation par de nouvelles formes de médiatisation

Les médias tiennent une place importante dans les campagnes électorales et plus particulièrement dans celle de l'élection présidentielle. Ils y jouent ici un rôle tout particulier dans la personnalisation de cette élection notamment par un nouveau mode de traitement de l'information et par la mise en avant de célébrités soutenant les candidats.

1 - De nouvelles formes de traitement de l'information lors des élections de 2007

La « peopolisation » peut s'entendre de deux manières. Tout d'abord, le terme peut recouvrir l'aide que certaines célébrités

Américanisation de la vie politique française

apportent aux candidats. Le mot peut, ensuite, désigner une forme particulière de personnalisation de la campagne qui a pour objet de mettre en avant la personne, la personnalité du candidat. Pour illustrer ce phénomène, on parla d'abord de politique spectacle puis de politique people. C'est à compter de 2003 que le vocable changea pour devenir « peopolisation » alors que TF1 fit part de son souhait de créer une émission de télé réalité politique dont le projet fut finalement abandonné après que J.-P. Raffarin, alors premier ministre, se fut opposé à ce que J.-F. Copé, porte-parole du gouvernement y participât. Ce phénomène est donc à mettre en parallèle avec le développement de la presse people et de la télé réalité qui reposent sur le voyeurisme et le sensationnel voire l'émotionnel.

La presse traite alors des hommes et des femmes politiques comme elle le fait de célébrités du *show business*. D'un autre côté, les hommes et les femmes politiques utilisent la presse afin de vulgariser leur image. Aussi H. Moutouh peut-il avancer que « au moment où certains reprochent au pouvoir politique de se servir des médias, d'autres, dans le même temps, font quasiment grief aux médias d'instrumentaliser le pouvoir et de changer la nature de la démocratie »⁴¹.

Ainsi la personnalisation médiatique de la campagne présidentielle de 2007 se singularise par un intérêt croissant des médias à l'égard des personnalités mêmes des candidats. Nous mettons donc ici en avant les atteintes portées à la frontière entre vie privée et vie publique durant ces dernières élections. En effet, les candidats à la présidentielle ont mis en avant leur vie privée sur la scène médiatique, de sorte que l'on a pu se demander si ce n'était pas la presse dite « people » qui traitait plus de la campagne électorale que la presse politique. Cette pratique est courante aux Etats-Unis où les candidats et les responsables politiques de manière plus générale communiquent tout autant sur leurs projets politiques que sur leur vie privée.

⁴¹ H. MOUTOUH, « La communication médiatique déterminant de l'action publique », *La Démocratie sous contrôle médiatique*, *Pouvoirs* n° 119, p. 19

Aux Etats-Unis, durant la dernière élection présidentielle de 2004, les conseillers en communication ont beaucoup utilisé les épouses des deux principaux candidats. L. Bush et T. Kerry étaient particulièrement présentes au côté de leur mari. De même en France, l'élection présidentielle de 1974 qui vit la victoire de V. Giscard d'Estaing et qui marqua un tournant décisif pour le *marketing* politique en France fut, outre l'introduction du débat télévisé entre les deux derniers candidats, innovatrice par l'utilisation de la sphère privée. En effet nombre d'éléments personnels, intimes de la vie de monsieur Giscard d'Estaing furent mis en avant. On le vit ainsi jouer de l'accordéon. Plus encore des affiches représentèrent le candidat centriste accompagné de sa plus jeune fille sans autre slogan que son nom.

Depuis quelques années, le comportement des époux et épouses des femmes et hommes politiques français est particulièrement observé. Citons, pour exemple, B. Chirac qui s'est investie dans diverses causes et dont l'engagement a été largement médiatisé. D'autres sont de véritables soutiens à leur conjoint à l'instar de C. Sarkozy aux côtés de son époux y compris dans ses missions gouvernementales puisqu'elle tenait son agenda et assistait à de nombreuses réunions alors qu'il était ministre. Cela n'est pas sans rappeler l'implication de H. Clinton à qui son époux avait confié, en 1992, un dossier bien particulier puisqu'il s'agissait de la réforme du système d'assurance maladie américain.

Ainsi, à quelques mois de l'élection présidentielle, on assiste à une véritable mise en lumière des couples : C. et N. Sarkozy, S. Royal et F. Hollande, A. Sinclair et D. Strauss-Khan... F. Bayrou mit en avant sa famille nombreuse et son enfance, dans la presse. De nombreuses unes furent consacrées à la famille de N. Sarkozy. Une attention toute particulière fut portée sur les faits et gestes de son épouse et de ses enfants⁴², des rumeurs sur leur couple lancées. On put même assister à la fin du congrès d'investiture de N. Sarkozy à la

⁴² Voir le reportage qui leur fut consacré le 19 décembre 2002, dans l'émission *Envoyé spécial* de France 2.

Américanisation de la vie politique française

projection d'un film où apparaissait le plus jeune des fils du candidat criant : « Bonne chance mon Papa ».

Le couple F. Hollande – S. Royal fit, lui aussi, couler beaucoup d'encre jusqu'à la mise en avant durant la campagne du fils de la candidate socialiste que l'on a pu voir à de nombreuses reprises à ses côtés. Avant la campagne officielle mais aussi au cours de la période de campagne interne au Parti socialiste puis de lancement de la candidature de S. Royal, sa vie privée fit l'objet de diverses couvertures. Le 20 septembre 2006, *Gala* titra : « Ségolène intime. Tous ses secrets de famille. Amours, enfants, jeunesse, argent... ». L'enfance de la candidate socialiste fut reprise par d'autres magazines de la presse dite « people » notamment *Paris-Match*⁴³ et *VSD*⁴⁴. Ce sujet attira alors une presse considérée comme plus « sérieuse » comme *L'Express*⁴⁵, *Le Nouvel Observateur*⁴⁶ ou *Le Point*⁴⁷. Ainsi la presse s'empare de la vie privée des candidats et ceux-ci la livrent publiquement.

C'est assurément le 14 janvier 2007, que fut atteint le point d'orgue de ce phénomène lorsque N. Sarkozy livra ses sentiments personnels voire intimes devant ses militants : « J'ai changé [...] J'ai changé parce que l'élection présidentielle est une épreuve de vérité à laquelle nul ne peut se soustraire. Parce que cette vérité je vous la dois. Parce que cette vérité je la dois aux Français. J'ai changé parce que les épreuves de la vie m'ont changé. Je veux le dire avec pudeur mais je veux le dire parce que c'est la vérité et parce qu'on ne peut pas comprendre la peine de l'autre si on ne l'a pas éprouvée soi-même. On ne peut pas partager la souffrance de celui qui connaît un échec professionnel ou une déchirure personnelle si on n'a pas

⁴³ « L'irrésistible ascension. Son histoire de famille et sa rivalité politique avec François Hollande », *Paris-Match*, le 5 octobre 2006.

⁴⁴ « Royal, la rupture avec un milieu conservateur », *VSD*, le 25 octobre 2006.

⁴⁵ « La jeunesse cachée de Ségolène », *L'Express*, le 2 novembre 2006.

⁴⁶ « Le roman de Ségolène. L'enfance d'une battante », *Le Nouvel Observateur*, le 23 novembre 2006.

⁴⁷ « La vraie nature de Ségolène », *Le Point*, le 23 novembre 2006.

souffert soi-même. J'ai connu l'échec, et j'ai dû le surmonter. On ne peut pas tendre la main à celui qui a perdu tout espoir si l'on n'a jamais douté. Il m'est arrivé de douter. N'est pas courageux celui qui n'a jamais eu peur. Car le courage c'est de surmonter sa peur. Cette part d'humanité, je l'ai enfouie en moi parce que j'ai longtemps pensé que pour être fort il ne fallait pas montrer ses faiblesses. Aujourd'hui j'ai compris que ce sont les faiblesses, les peines, les échecs qui rendent plus fort. Qu'ils sont les compagnons de celui qui veut aller loin »⁴⁸.

On peut enfin ajouter à cette livraison du for intérieur, le dévoilement des convictions religieuses des candidats à l'instar de ce qui se fait aux Etats-Unis où le positionnement religieux des candidats joue un rôle néanmoins bien plus primordial qu'en France. Ainsi, après les allusions répétées de F. Bayrou à sa foi, dans *La Vie*, hebdomadaire chrétien, du 5 avril 2007, dix candidats à l'élection présidentielle se livrèrent sur ce qui jusque là était considéré comme appartenant strictement et uniquement à la sphère privée. Madame Royal y expliquait qu'elle était influencée par son éducation catholique. N. Sarkozy, après avoir égrainé ses discours de références spirituelles, se déclarait catholique et avouait même prier « quand il souffre ». Alors que M.-G. Buffet et O. Besancenot se déclaraient athées, J.-M. Le Pen, lui, affirmait qu'il était « catholique croyant ». On le voit bien ce qui jusque là était sinon absolument confidentiel⁴⁹ du moins protégé des lumières de la scène médiatique en France se trouve, en 2007, mis en avant comme argument de campagne à l'image des campagnes électorales américaines.

Par ailleurs, c'est dans *Paris-Match* que S. Royal annonça son intention de se présenter à l'investiture de son parti pour l'élection présidentielle de 2007 : « Si à un certain moment, il s'avère que je suis la mieux placée, et donc que je suis sollicitée par le PS parce que je

⁴⁸ Discours de Nicolas Sarkozy au Congrès de l'UMP le 14 janvier 2007.

⁴⁹ Rappelons ici l'existence d'une fille naturelle de F. Mitterrand qui, bien que connue de certains journalistes, resta tue dura des années et ne fut révélée qu'avec l'accord du président.

Américanisation de la vie politique française

peux faire gagner mon camp, je le ferai »⁵⁰. Peu de temps avant, en juillet 2005, J. Lang évoquait son éventuelle participation à cette même investiture dans le magazine *Voici* après qu'Europe 1 eut lancé, le 7 janvier 2005, une émission intitulée « Politique people » qui s'intéresse plus aux personnels politiques, à leur vie, qu'à la politique.

S'agissant des émissions de télévision, on ne trouve plus les hommes et femmes politiques uniquement dans les émissions politiques mais aussi dans les divertissements comme « Vivement Dimanche » où M. Drucker⁵¹ reçut N. Sarkozy en décembre 2004. Conformément au concept de l'émission, les amis du ministre venaient faire l'apologie de la personnalité de celui dont on savait déjà qu'il serait candidat à la présidentielle trois ans plus tard. Cela est caractéristique de cette « peopolisation », la presse qui s'y laisse entraîner ou provoque le phénomène ne cherche pas à analyser le discours politique de ces personnages publics mais leur personne même, aux querelles entre personnages politiques ou établissent des pronostics quant aux éventuels futurs candidats à la présidentielle à venir⁵². Ceux-ci y trouvent un intérêt particulier et se prêtent donc facilement au jeu voire en sont à l'initiative. Il s'agit pour eux d'apparaître plus humains, plus proches de celles et ceux dont ils

⁵⁰ *Paris-Match* du 22 septembre 2005.

⁵¹ Il reçut également à « Actuellement » Bertrand Delanoë (octobre 2004), Ségolène Royal (octobre 2004), Jean-Pierre Raffarin (janvier 2005) et Michel Barnier (avril 2005).

⁵² *L'Express* s'intéressait à 2007, en soulignant que pour le « PS, ce n'est pas encore gagné » (20 avril 2006) et surtout s'interrogeait : « Jospin peut-il arrêter Ségolène ? (sic) » (23 février 2006) puis mena l'enquête : « La candidature de Ségolène Royal a replacé dans l'ombre les autres prétendants socialistes pour 2007. Déterminé à tenter sa chance, l'ancien premier ministre est, pour ses proches, le seul à pouvoir désormais la devancer ». Le *Nouvel Observateur* (20 avril 2006), présentant un entretien avec Jack Lang, sur titrait : « Sa popularité n'est pas très éloignée de celle de Ségolène... (sic) ». Le *Point* (13 avril 2006) s'émue des « échanges virils » entre les « pro-Sarko » et l'entourage de Jean-François Copé, « chiraquien de naissance ». *L'Express* (20 avril 2006) questionnait : « 2007 : Villiers éliminera-t-il Le Pen ? »...

sollicitent les suffrages en dévoilant des aspects de leur vie privée qui les fait apparaître « comme tout le monde » pour faire face à une crise de crédibilité des représentants notamment du fait de leur éloignement des « préoccupations des Français ».

Cette « peopolisation » de la politique par la presse semble pouvoir s'expliquer à un double titre. La presse écrite connaît depuis plusieurs années une crise sans précédent et la presse glamour est la seule qui ne subisse pas une baisse sensible de son tirage qui, pour certains magazines, connaît même une augmentation. Ainsi, d'une part, les femmes et hommes politiques considèrent alors que, pour exister dans la presse écrite, il leur faut en passer par ce type de journaux. Accorder des reportages, des photographies et autres entretiens à cette presse leur permet d'occuper la scène et d'atteindre un lectorat (et donc un éventuel électorat) qu'ils ne pourraient toucher par la seule presse traitant traditionnellement de la vie politique française, notamment la presse quotidienne. D'autre part, face à ce regain d'intérêt des personnages politiques pour la presse « people », les journaux considérés comme plus sérieux tentèrent de prendre des parts sur ce marché en appliquant des méthodes similaires.

D'un autre côté, le professeur Blondiaux explique que : « les sondages électoraux sont essentiellement utilisés par la presse, et par les journalistes politiques en particulier, pour dramatiser le récit de la campagne et évaluer, *a posteriori* l'efficacité relative des stratégies et des coups portés par chacun des candidats. Nous sommes ici en plein dans ce que les Américains appellent la *horse race politics*, la politique de la course de chevaux ». Les analystes politiques passent ainsi plus de temps à commenter les cotes de popularité des uns et des autres que le fond de leurs propositions et discours.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne la télévision, il faut prendre en compte qu'elle se trouve dans une logique commerciale dont l'étalon est l'audience, ce qui explique le déséquilibre quantitatif entre les émissions politiques et les diverses émissions de divertissement. Les femmes et hommes politiques qui pourront passer à la télévision sont donc sélectionnés en fonction de leur

Américanisation de la vie politique française

importance politique mais aussi et peut-être surtout en fonction de leur image. Le rôle de l'image est donc devenu aussi important en matière de communication politique que de communication commerciale. A l'instar d'un produit publicitaire, par son image, le personnel politique doit séduire le consommateur-citoyen. A cet égard encore, la campagne de 2007 fut exemplaire et innova, d'un autre point de vue : la place des « people » dans la campagne électorale.

2°- La nouvelle place de diverses personnalités dans la campagne électorale

Les hommes politiques américains ont pour habitude de s'afficher avec des célébrités qui ont, elles, pris pour habitude d'intervenir dans le débat politique des Etats-Unis et soutiennent financièrement certains candidats. L'exemple d'A. Schwarzenegger est caractéristique puisqu'il introduisit dans son équipe, durant la campagne pour le poste de gouverneur de Californie, R. Lowe, acteur de la série télévisée « A la Maison Blanche » au motif que celui-ci y est crédible dans son rôle de conseiller du Président...

En France, l'idée de personnalités utilisées comme étendards de candidats qu'elles soutiennent n'est pas récente. On peut notamment citer Y. Horner avec V. Giscard d'Estaing en 1981 ou M. Robin avec J. Chirac en 2002 en passant par le Renaud de « Tonton laisse pas béton » en 1988. Néanmoins, ce qui semble une nouveauté de la campagne de 2007, c'est la participation bien orchestrée de ces personnages à ce phénomène de « peopolisation » de la vie politique française⁵³.

Nicolas Sarkozy expliquait : « On n'est pas élu grâce aux artistes, mais on ne peut pas être élu contre eux ». Aussi mit-il commença ses amis célèbres. A ce titre peut-on citer D. Barbelivien, C. Clavier, J. Reno, dont il a été témoin au mariage, ou encore J. Hallyday qui, dans

⁵³ Le 5 septembre 2006, le journal *Libération* titrait « Peopolisation, la grande dérive » se référant à la présence de J. Hallyday et de Doc Gynéco à l'Université d'été de l'Union pour un mouvement populaire.

divers médias, ont vanté les mérites personnels et politiques de celui qu'ils appellent Nicolas. Un tournant décisif fut opéré le 28 novembre 2004 au Bourget. Le film dont il était question plus haut mit également en scène des artistes pour le soutenir en tant qu'amis du futur candidat à la présidentielle.

Cependant, il a fallu, au candidat de l'Union pour un mouvement populaire, élargir le champ de ses connaissances. A cette fin, il s'entoura de conseillers au premier rang desquels P. Charon qui fut chargé du recrutement « people ». A cette fin, il cherche à découvrir les personnalités souhaitant rencontrer son candidat. Dès lors, un rendez-vous est organisé afin que ladite célébrité puisse s'entretenir avec celui qui était encore ministre. Cette méthode permit à N. Sarkozy de s'attirer le soutien de J.-M. Bigard, P. Sevrin (fidèle du président Mitterrand) ou Faudel qui se sont affichés dans plusieurs meetings à l'occasion desquels les caméras de télévision ne manquèrent pas de signaler leur présence.

Un autre ralliement à la candidature de N. Sarkozy reste plus surprenant : celui du rappeur Doc Gynéco qui appelait au « Sacrifice de poulet » avec son groupe Ministère amer en 1995 ou s'en prenait à N. Sarkozy dans son livre *Ma vie, ma philosophie*. Il fut approché par ce même conseiller durant les émeutes de novembre 2005 et au cours de l'année 2006, Doc Gynéco joua les invités surprises au congrès marseillais de l'Union pour un mouvement populaire insistant sur le fait que « Nicolas Sarkozy est un ami et avant tout quelqu'un qui m'aide à penser, un petit maître à penser puisque mon père c'est déjà Johnny ».

Du côté de Ségolène Royal, la méthode est quelque peu différente mais l'objectif reste le même. La candidate qui refuse tout comité de soutien entend ne mettre en avant que des relations « d'amitié et d'estime réciproque ». A ce titre, l'adversaire d'hier J. Lang devient « conseiller spécial » assisté de C. Girard. Parmi ces amis, P. Torreton, P. Chereau et P. Besson signèrent une tribune dans *Libération* pour déclarer leur soutien à la candidate à l'investiture socialiste, en septembre 2006. En décembre, le chanteur Cali bat la campagne socialiste pour pousser les jeunes à voter et glisse au passage : « Votez

Américanisation de la vie politique française

pour qui vous voulez ! Moi je vote pour Ségolène Royal ». Enfin dans les meetings de Villepinte en février 2007 et du gymnase Japy le 12 mars s'affichent aux côtés de la candidate un certain nombre de célébrités : J. Moreau, E. Beart, S. Benchetrit. Surtout P. Torreton, depuis la tribune, harangue la foule à la manière d'un véritable tribun pour faire l'apologie de madame Royal. On compte également Jamel qui, en 2006, se déclara « royaliste », soutien qu'il réaffirma en février 2007.

Enfin, s'agissant de F. Bayrou, il ne paraît pas avoir mis en place une méthode particulière de recrutement. Toutefois il fut soutenu par les acteurs F. Berleand et V. Lindon. Les candidats moins médiatisés comme O. Besancenot font eux aussi l'objet d'attention de personnalités mais peut-être moins people comme le philosophe M. Onfray qui avait préalablement accordé son soutien à J. Bové.

*

* *

En introduction l'objectif fixé à cette étude était de déterminer si le vocable notamment journalistique d'américanisation de la vie politique française à partir des élections présidentielles de 2007 se vérifiait dans la réalité. Il semblerait qu'au regard des méthodes auxquelles ont eu recours les deux principaux candidats, S. Royal et N. Sarkozy, durant leur campagne respective peut s'apparenter à celles qu'utilisent les hommes et femmes politiques américains voire qu'à certains égards, ils s'en sont directement inspirés en terme de *marketing* politique. Ici, le terme d'américanisation paraît fondé, ce qui n'est pas le cas du point de vue du rôle des partis politiques notamment en ce qui concerne l'existence de primaires à l'américaine en France.

**LE « TROISIEME HOMME » DANS LES ELECTIONS
PRESIDENTIELLES DE 1959 A 2007**

**par Stéphane Baumont,
maître de conférences à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

1. Dans la dernière livraison de *Atlas électoral : qui vote quoi, où, comment ?* (Édition Sciences Po, Les Presses, février 2007) il est question de l'élection présidentielle et l'électorat, des électors politiques, des électors sociologiques, de l'élection présidentielle comme question mais jamais du « Troisième homme ». Il faut aller au cœur de certaines des enquêtes et de certains des articles, voire de certains chiffres particulièrement utiles pour tenter de dessiner les traits de ce troisième homme.

2. Inexistant sous la III^e République parce que les « primaires » –qui ne disaient pas encore leur nom– existaient au sein des groupes parlementaires ou des coalitions et empêchaient toute « triangulaire » au Congrès de l'élection mettant en lice les « associés-rivaux » du temps d'avant et provoquant le plus souvent la victoire du plus provincial –Loubet, Fallières– ou du moins populaire des candidats – Deschanel plutôt que Clemenceau– le troisième homme présent dès l'élection présidentielle de 1848 –suffrage universel direct et

masculin– en la personne de Cavaignac ou Lamartine, fait irruption dans notre vie politique avec l'avènement de la V^e République, mieux avec celle de la « vraie » ou de la « nouvelle » V^e République avec l'instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Il convient en effet de ne pas retenir l'élection de 1959 au suffrage indirect qui opposait le général de Gaulle à deux candidats inconnus. Aucun de ces deux adversaires –dont il était tout de même préférable qu'ils soient là pour donner aux 83 000 notables au moins l'illusion démocratique du choix– n'a pu ou voulu ou été en mesure de jouer le troisième homme : le moment ne s'y prêtait pas, le général (Bonaparte en 1958, Henri IV en 1959 pour Régis Debray) incarnait l'Histoire (des temps de guerre) et l'Histoire en marche. Le troisième homme n'avait alors pas droit de cité ni médiatique ni politique.

3. À ces quelques traits de l'histoire nous permettant d'esquisser au fusain de l'histoire des Républiques l'ombre du troisième homme, doit s'ajouter une tentative de définition du troisième homme sous la V^e République. Ce « troisième homme » peut être considéré comme l'outsider conséquent et solide permettant de croire à l'incertitude du jeu politique toujours prompt à désigner le vainqueur ou les deux vainqueurs potentiels à l'aune des sondages quotidiens qui structurent le paysage politique. Le « troisième homme » est donc un candidat qui n'est pas favori –au départ– mais qui peut surprendre ; il est l'élément permettant à l'électorat le refuge du premier tour dans un vote de contestation ; il est l'acteur qui, au centre de l'échiquier politique –de Lecanuet à Bayrou– ou ailleurs peut faire « turbuler » le système – Chevenement. Détaché dans les sondages de tous les autres candidats, suscitant à un moment ou à un autre de la campagne l'imaginaire de l'électorat flottant au point de le structurer et de l'appriivoiser, porteur d'un discours plutôt de « rupture » –Lecanuet, Bayrou– par rapport au binôme choisi par les sondés, il accroît le suspense soit à la veille du premier tour (Bayrou, Duclos) soit dans l'entre-deux tours quand se pose la question du vote de l'électorat qui s'était porté sur « le troisième homme » et des modalités du report

Le « troisième homme » dans les élections présidentielles

(du « Je voterai personnellement Giscard » de Chirac en 1981 à « Je ne voterai pas Sarkozy » de François Bayrou ; de la contestation de Jean Lecanuet en 1965 au fumeux « Bonnet blanc, et blanc bonnet » de Jacques Duclos en 1969).

4. L'examen du comportement du « troisième homme » –appellation médiatique récente semblant dater de la candidature Chevènement– à l'occasion de chacun des scrutins présidentiels permettra d'affiner mais aussi d'enrichir cette esquisse de définition en montrant que, si elle a gardé depuis Jean Lecanuet ses caractéristiques de trouble-fête, d'empêcheur de tourner en rond, de « fou du roi » du système et du jeu politiques, d'arbitre possible des deux candidats –notamment dans la glorieuse incertitude du report des voix au second tour– elle a évolué au cœur des métamorphoses du *marketing* et de la communication politiques et n'a pas toujours connu la couleur militante du centrisme d'engagement.

5. L'élection présidentielle de 1965 : irruption au premier tour du candidat centriste Jean Lecanuet, surnommé « Dents blanches » après la formidable campagne de *marketing* politique conduite par Bongrand. Le professeur Dominique Reynié écrit dans *Atlas électoral* (2007), qu'il s'agit d'un « petit événement démocratique » qui permit à Jean Lecanuet porté par une droite chrétienne et sociale, soutenu par le MRP d'attirer sur son nom 3,8 millions d'électeurs que le général avait espérés dans son électorat dès le premier tour. Avec 15,57 % au premier tour, Jean Lecanuet démontre que le troisième homme est souvent et presque systématiquement fauteur soit de ballottage, soit de mouvements alternatifs de l'électorat flottant même si lui-même n'est pas à même d'effectuer la percée qui le mettrait en position de finaliste au deuxième tour. Institué troisième par les sondeurs avant le premier tour, il fonde son existence politique sur cette position en donnant toutefois le sentiment –illusoire– qu'il peut éventuellement terminer second, une place à gagner essentielle dans l'imaginaire politique du corps électoral refusant la certitude du résultat déjà acquis par la grâce du sondage universel direct. Jean

Lecanuet invite ses électeurs à ne pas voter pour le général de Gaulle (mais 60 % de ses électeurs votent de Gaulle au deuxième tour) ; François Bayrou en 2007 invite ses électeurs à ne pas voter pour Nicolas Sarkozy (40 % d'entre eux le feront) : ainsi le troisième homme –en tout cas lorsqu'il est centriste– appelle à ne pas voter pour le candidat de la droite républicaine lui préférant celui de la gauche ou du rassemblement des gauches.

6. L'élection présidentielle de 1969 : plus que Gaston Defferre, Michel Rocard ou Alain Krivine, c'est Jacques Duclos qui joua le rôle de « troisième homme que l'on n'attendait pas » (Pierre Avril). Sa campagne habile pour « l'union des forces démocratiques », la mobilisation de la machine communiste, sa gouaille et son talent oratoire de « rad-soc » du Sud-Ouest et des Pyrénées, sa posture et sa physiologie plus républicaine-radical que communiste-stalinienne, l'incarnation qu'il assumait, avec talent, de la vague de protestation contre la rupture de l'Union de la gauche sont autant d'éléments qui permettent de comprendre l'étonnant score réalisé par le leader communiste (21,2 %) laissant, de peu, accéder Alain Poher –le président de la République par intérim– au second tour, loin derrière Georges Pompidou (44,4 %), dont les suffrages allaient avoir un poids pour le deuxième tour et qu'il estima préférable d'orienter vers l'abstention, consigne orchestrée sur le slogan « Bonnet blanc et blanc bonnet ».

Ainsi ce scrutin présidentiel de 1969 conduit à plusieurs propositions d'interprétations pour « le troisième homme » : 1) Le candidat de la « troisième force » –chère à la IV^e République– ne doit pas être assimilé au « troisième homme », il n'y a aucune automaticité ni d'assimilation entre l'une et l'autre malgré la similitude du chiffre ; 2) Le troisième homme peut n'être pas un centriste (ni Lecanuet, ni Bayrou, ni Jacques Duclos) ; 3) Le troisième homme peut appartenir à un parti, en l'occurrence le Parti communiste.

7. L'élection présidentielle de 1974 : le jeu politique classique semblait désigner VGE comme le troisième homme face au duel probable

Le « troisième homme » dans les élections présidentielles

Mitterrand-Chaban-Delmas ; la campagne électorale en décida vite autrement : à la suite de « l'appel des 43 » pour VGE, la mauvaise campagne de communication de Chaban, le changement à trois reprises de son argumentation, celui qui partait le 9 avril 1974 avec 29 % des intentions de vote était marginalisé au premier tour avec 14,55 % (contre 15,86 % à Lecanuet en 1965) alors que François Mitterrand obtenait 43,24 % et VGE 32,6 %. Ainsi « le troisième homme par excellence » (Lecanuet, Duclos) peut devenir le « troisième homme par défaut » (Chaban-Delmas). Offensif, déstabilisant, dynamisant le jeu politique dans les scrutins 1965 et 1969, le troisième homme peut avoir l'image du perdant et donner dès lors du troisième homme l'image de celui dont on attend le nécessaire –et évident– report des voix au deuxième tour.

8. L'élection présidentielle de 1981 ou quand le troisième homme (Jacques Chirac) est celui qui avait beaucoup œuvré pour la victoire du candidat VGE en 1974 (notamment grâce à l'Appel des 43) et d'avoir largement contribué à sa défaite en 1981. On attendait Georges Marchais comme troisième homme de cette élection : le candidat communiste avec 15,3 % laisse l'ancien premier ministre, maire de Paris atteindre les 18 %. Un troisième homme qui allait d'autant plus peser sur le second tour qu'il tenait des propos ambigus et restrictifs : « Il n'y a pas lieu à désistement » observa simplement J. Chirac le 27 avril, « le 10 mai chacun devra voter selon sa conscience » même s'il précisa toutefois dans une formule équivoque – très « troisième homme » : « À titre personnel, je ne puis que voter pour M. Giscard d'Estaing ». Le 6 mai, il se borna à souhaiter que les Français « aient conscience des risques que l'élection de Mr Mitterrand ferait courir à la France ». Comme le souligne le professeur Pierre Avril, Mitterrand, en gagnant, « profitait notamment de transferts en provenance d'électeurs chiraquiens : en Corrèze, département de son ancien Premier Ministre, VGE ne retrouvait pas au second tour les voix qu'y avait obtenues à lui seul Jacques Chirac au premier, ce que confirmaient les sondages préélectoraux, selon lesquels environ 800 000 électeurs du président

du RPR avaient voté pour la gauche, adoptant le comportement que celui-ci évoquait dans sa prophétie anticipatrice du 15 avril ». Où il est démontré la puissance de nuisance du « troisième homme-faux ami » en mesure d'imposer sinon sa dimension du moins sa force politique au premier comme... au deuxième tour.

9. L'élection présidentielle de 1988 : premier scrutin après une cohabitation dont les deux acteurs étaient candidats. Après l'illusion de l'harmonie républicaine, le temps du manichéisme était revenu. Le troisième homme de cette élection était Raymond Barre, ancien premier ministre de VGE (de 1976 à 1981), un candidat s'impliquant tardivement dans la compétition, affichant un dédain constant et prégnant à l'égard des partis et du « microcosme » politiques et ne disposant pas des réseaux indispensables pour dynamiser sa campagne. Dénonçant Jean-Marie Le Pen (14,39 %) Raymond Barre, avec 16,54 % arrivait derrière Jacques Chirac (19,94 %). Il restera le plus paradoxal des « troisième homme » : hors du jeu politique traditionnel mais déterminé à personnaliser, en gaulliste, le pouvoir présidentiel, ne se donnant pas les moyens élémentaires du combat politique partisan et refusant l'idée-même du troisième homme, Raymond Barre n'a pas su s'imposer en dénonçant la cohabitation qu'il condamnait au nom de son interprétation gaullienne de la V^e République et s'est fait enlever sa thématique de morale politique et d'éthique par François Mitterrand dénonçant « les factions dont l'intolérance éclate tous les soirs ». L'ancien premier ministre de VGE avait les moyens d'être au second tour mais ceux-ci n'étaient pas suffisamment... politiques !

10. L'élection présidentielle de 1995 : le premier tour a été dominé par l'opposition entre le premier ministre sortant Édouard Balladur et Jacques Chirac, tous deux membres du RPR. « Cette véritable primaire » souligne Dominique Reynié (in *Atlas Électoral* 2007) « restaurait le clivage entre droite libérale et droite gaulliste. Édouard Balladur occupait à peu près la place de Raymond Barre en 1988 ». Mais contrairement à R. Barre, Édouard Balladur fut donné

Le « troisième homme » dans les élections présidentielles

vainqueur par les instituts de sondage jusqu'au mois de mars 1995 et devait s'incliner finalement (18,5 %) devant Jacques Chirac (20,8 %). Ainsi devint-il « troisième homme » par la force du résultat alors que la sondocratie l'avait déjà élu. Aussi faut-il peut-être considérer que le véritable « troisième homme » de cette élection fut, dans la dramaturgie du moment, Jacques Chirac pratiquement jamais donné vainqueur de cette élection-là. « Troisième homme » en 1981 et en 1985, Jacques Chirac assume d'autant mieux cette appellation symbolique et cette réalité sondagique –car c'est le sondage qui sacre et institue le « troisième homme » sous la V^e République– que c'est un « combattant », un réactif, un hyperactif qui ne sent bien l'action politique que lorsqu'il est en difficultés comme un boxeur dans les cordes perdant d'abord aux points puis l'emportant par KO. Le balladurisme s'est assoupi dans la tranquille assurance de la prophétie sondagique l'installant sur le « trône » de la monarchie républicaine. Ce défaut de vigilance ou cette absence de réaction politique face à la contre-offensive de Jacques Chirac l'a transformé au premier tour en « troisième homme malgré lui ».

11. L'élection présidentielle de 2002 : et le « troisième homme » Jean-Marie Le Pen devint le deuxième (avec 16,8 %) devançant Lionel Jospin (16,1 %) derrière Jacques Chirac (19,8 %), troisième président à tenter sa réélection après VGE et Mitterrand. Alors que toute la campagne s'était organisée autour de la chronique d'un deuxième tour annoncé Chirac-Jospin, le premier ministre sortant s'est peu à peu effondré au point d'être la victime de ce que Dominique Reynié appelle une « insurrection électorale ». Là encore Lionel Jospin devient le « troisième homme malgré lui » et en tire immédiatement des conséquences (« Je me retire de la vie politique ») que ses tentatives de retour n'arriveront pas à effacer. C'est en tout cas la première fois dans l'histoire de la V^e République que ce destin non recherché de « troisième homme » par la défaite conduit au retrait de la vie politique ou à l'impossibilité de la réintégrer. C'est aussi l'un des rares cas de figure de la V^e République où le « vrai » troisième homme de ce scrutin Jean-Pierre Chevènement (donné à près de 15 %

dans les sondages de la mi-janvier et baissant à partir du mois de février pour se retrouver à 5,33 % au soir du premier tour) a été celui qui, selon Lionel Jospin en tout cas, a contribué à l'élimination du candidat socialiste institutionnel au premier tour. « Vrai » et authentique troisième homme, faisant « turbuler » le système au point de faire trembler sondagiquement l'ancien premier ministre de la troisième cohabitation au début de l'année 2002, portant haut les valeurs de la Nation et de la République, ce « troisième homme » sacralisé par les médias n'atteindra pas les scores d'un Lecanuet ou d'un Duclos loin de là ; néanmoins il aura largement participé à « l'insurrection électorale » de 2002, lui, « Le Républicain » amoureux de la Patrie laissant filer au deuxième tour le nationaliste Le Pen, hostile idéologiquement à la République mais profitant allègrement de ses règles du jeu pour représenter, d'une manière tribunicienne, une certaine France.

Scrutin décidément unique que celui de 2002 : le « vrai » troisième homme sombre à 5,33 % ; le « troisième homme » attendu – Le Pen – se retrouve deuxième et celui qui, par destination le devient était donné parmi les deux finalistes. Drôle de scrutin décidément.

12. L'élection présidentielle de 2007 : plus que d'autres mais peut-être autant que 1965, 1969 et 2002 elle institue un « troisième homme » dans le classicisme de cette option et de cette appellation. François Bayrou, parti sur les bases de son score de 2002 (6,84 %) apparaît peu à peu comme le concurrent potentiel et de Ségolène Royal (qui a du mal à remonter la pente en février-mars 2007 après les primaires de novembre 2006) et de Nicolas Sarkozy (un sondage, un seul sondage d'ailleurs effectué par CSA le donnant vainqueur au deuxième tour de scrutin). C'est d'ailleurs la seule fois dans l'histoire de la sondocratie sous la V^e République que « le » troisième homme est donné vainqueur du scrutin.

Comment François Bayrou a-t-il pu aussi bien incarner ce « troisième homme » au point de donner l'illusion sondagique de battre Ségolène Royal au premier tour et de l'emporter sur le candidat de l'UMP au second tour ? Comment, loin de Jean Lecanuet et de

Le « troisième homme » dans les élections présidentielles

Jacques Duclos a-t-il pu enrichir et alimenter l'imaginaire électoral au point de donner consistance à sa résistible ascension le conduisant à une place... de troisième à 18,6 %.

Il y a tout d'abord une campagne bien conduite sur des thèmes populistes déjà auparavant utilisés par Jean-Marie Le Pen : contre le système, contre les médias, contre l'ENA. Il y a ensuite l'utilisation particulièrement opportune de la baisse de régime de Ségolène Royal critiquée par les siens et ayant du mal à donner un rythme à la campagne électorale. Il y a aussi ce sondage, passé presque inaperçu (fin janvier) et ayant fait l'objet d'une admonestation litotique de la Commission des sondages, la faisant bondir soudain, sans raison objective (mais les sondages ont parfois leur raison cachée qu'une certaine raison militante ne connaît que trop malgré les barrières législatives et réglementaires) de 10 % puis baisser de 3 points. Restera toujours le mystère de ces 10, puis sept points (sondage CSA, l'Institut, le seul qui donna Bayrou vainqueur au second tour face à Sarkozy). Bond sondagique le faisant quitter la plaine des 7 à 8 points pour le faire grimper à 14 %, 15 % devenant ainsi le candidat idéal de remplacement de Ségolène Royal pour toutes celles et tous ceux qui au PS étaient partisans du « TSS » : « Tout sauf Ségolène » au premier tour ; « Tout sauf Sarkozy » au deuxième tour ; François Bayrou devenant successivement le candidat anti-Ségolène puis anti-Sarko. C'est ainsi que peut être interprété son score du premier tour (18,6 %), la moitié de celui-ci étant d'origine centriste, l'autre d'origine socialiste : c'est en cela que François Bayrou, devenu par la suite, à cause d'un inopportun entre deux-tours dû à son dépit de la défaite « Le général de l'Armée Morte » (notre article dans *Le Monde*, 16 mai 2007), est par excellence le « troisième homme » : celui de la troisième force, celui qui fédère une partie des mécontentements, celui qui suscite la mobilisation des deux autres camps.

Utilisateur des bons sondages (le + 10 % de janvier 2007), ayant su créer une véritable dynamique, ayant suscité un rythme conduisant à une mobilisation forte bien au-delà de son camp idéologique et politique, François Bayrou suscita une mobilisation tardive mais réelle du camp socialiste paniqué à l'idée d'un PS non représenté au

deuxième tour des élections présidentielles (pas d'expérience « Jospin bis » ; pas de reproduction de 2002), ainsi qu'une vague ultime de sondages révélant –à tort– un retour de Jean-Marie Le Pen et cassant son rythme de fin de campagne. Troisième homme idéal-typique des temps présidentiels de premier tour, François Bayrou a aussi donné l'exemple de la difficulté de son entre-deux tours, trop déçu de ne pouvoir concrétiser ce rêve de deuxième tour, à ce point intégré qu'il affirmait, en bon chrétien, que « la Présidence de la République m'est dédiée ». Le vrai-faux débat avec Ségolène Royal, les prises de position du leader UDF prenant à contre-pied ses propres troupes, sa déclaration concernant son non-engagement pour Nicolas Sarkozy et la création à contre-courant du MODEM sont autant d'ombres sur ce qui fut l'excellence d'un parcours de « troisième homme », un parcours avant tout de démocrate opportuniste plus que de républicain flamboyant.

**LE BIPARTISME ET LA BIPOLARISATION DE LA VIE
POLITIQUE NATIONALE FRANÇAISE
APRES LES ELECTIONS DE 2007**

**par Benjamin Audoye,
doctorant à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

Face à la multitude de gouvernements sous les Troisième et Quatrième Républiques, la constitution de la Cinquième République a mis en place des mécanismes de rationalisation du parlementarisme, mécanismes parfois surabondants¹. Sans nul doute, pour les constituants de la Cinquième République, le régime français devait tendre vers un bipartisme et une bipolarisation alors qu'il n'existe pas de distinction claire entre les deux notions.

Le bipartisme serait un « régime politique fondé sur l'alternance des majorités, l'une à tendance conservatrice et l'autre à tendance progressiste [...] On demeure toujours dans le bipartisme avec un

¹ Voir notamment le commentaire de G. CARCASSONNE à propos de l'article 41 : « Mais comme l'Histoire fut ce qu'elle fut, le souci de rationaliser le parlementarisme suggère, certes rétrospectivement, moins de rationalité que de paranoïa », G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Editions du Seuil, 5^{ème} édition, 2002, p. 194.

régime politique à trois partis, mais seulement tant que le troisième n'excède pas un certain degré d'influence dans la vie politique du pays »². Le bipartisme serait ainsi l'hégémonie politique de deux partis : les partis de second rang doivent, pour espérer participer au pouvoir, se soumettre aux deux principaux partis ou se démettre, pour reprendre Gambetta. La logique du bipartisme est qu'une alternance dans la prise du pouvoir doit se réaliser, à intervalle irrégulier, entre les deux partis. Un des grands avantages de ce système serait sa stabilité, stabilité essentielle afin de mener une politique à plus long terme.

La bipolarisation relèverait plutôt d'une idéologie. Elle serait « l'existence de deux pôles antagonistes historiquement marqués ou qui apparaissent après un éclatement du consensus politique. Chacun des deux pôles attire vers lui un ou plusieurs partis de même famille idéologique ou apparentés. Le pôle est construit à partir de quelques dénominateurs communs et parfois n'a pas d'autre objet que de conquérir le pouvoir suprême (élection présidentielle), afin de partager les responsabilités ministérielles et les responsabilités entre les partis de la coalition »³.

En toute logique, le bipartisme s'installe dans une bipolarisation puisque les deux partis doivent être antagonistes sur de nombreuses questions. En revanche, la bipolarisation n'a pas forcément besoin d'un bipartisme⁴. En effet, il peut y avoir plusieurs partis se réclamant d'une appartenance à ces deux courants.

Malgré l'incertitude de ces notions, la vie politique de la Cinquième République les a façonnées depuis cinquante ans. Depuis longtemps, la bipolarisation connaît un succès évident bien qu'elle

² M. LAKEHAL, *Dictionnaire de science politique*, L'Harmattan, 2005, p. 50.

³ *Ibidem*.

⁴ « Un système bipolarisé peut prendre la forme d'une opposition de deux alliances politiques et électorales, alors que le bipartisme suppose la domination d'un parti dans chacun des pôles. Il repose sur la vocation d'un des partis à incarner l'ensemble du camp », G. GRUNBERG et F. HAEGEL, « La France en route vers le bipartisme ? », *Le Monde*, 2 mai 2007.

Bipolarisation de la vie politique française

soit souvent remise en cause. Elle fut constatée à des degrés divers selon les élections (les élections nationales et cantonales la confortant davantage que les élections européennes, régionales et municipales).

En revanche, le succès du bipartisme fut plus tardif. Celui-ci a connu en France des flux et des reflux. Mais deux facteurs ont semblé-t-il renforcé le bipartisme avant même les présentes élections. Tout d'abord, la chute progressive du Parti communiste français (PCF), du fait qu'il soit entré dans une logique de gouvernement, face à un Parti socialiste (PS) impérialiste. Nous ne nous attarderons pas sur ce point.

Ensuite, par la création en 2002 de la future Union pour un mouvement populaire (UMP), de nombreux élus et adhérents de l'UDF ont quitté leur parti au profit de l'UMP. Dès lors, depuis 2002, la logique d'équilibre relatif entre ces deux partis est terminée : l'UDF n'est plus qu'un parti de second rang, obtenant des résultats modestes, bien que non négligeables, aux diverses élections.

Comment l'UMP et le PS ont-ils consolidé leur domination dans leur camp respectif ? Une des raisons essentielles est la présidentialisation des deux principaux partis ; le premier étant conçu principalement pour l'élection présidentielle, le deuxième tentant de s'adapter, non sans difficulté, à cette élection.

Dans ce domaine, l'UMP, union de tous les courants de droite de gouvernement, a pris de l'avance. Ce parti a dominé le courant conservateur, fort de ses 400 000 adhérents revendiqués (environ 300 000 adhérents à jour de cotisation). Ce parti a su attirer de nombreux adhérents tant par son discours unitaire, rendant son programme visible, que par ses moyens nouveaux de communication et de *marketing*⁵.

Suivant son concurrent, le PS, fort lui aussi d'une augmentation de ses adhérents (300 000 adhérents revendiqués), a l'ambition de devenir l'unique parti progressiste, reléguant les autres dans des sphères stériles de contestation ou de figuration. De nouveaux adhérents, forts nombreux en 2006, ont voulu désigner S. Royal

⁵ Dans l'été 2006, les jeunes militants de l'UMP ont distribué des tongs et divers gadgets sur la plage.

comme candidate aux élections présidentielles, alors qu'elle ne bénéficiait au début, d'aucun soutien dans l'appareil du parti.

Les mutations de ces deux partis font que le bipartisme semblait déjà se renforcer à la veille des élections de 2007. En effet, au niveau national, la compétition électorale semblait promise aux deux partis les plus importants en nombre d'adhérents, d'élus et de sympathisants, et par là même en moyens logistique et financier. Ce bipartisme s'insérait dans un contexte de bipolarisation renforcée par les dernières élections après le second tour inédit de l'élection présidentielle de 2002.

Si le bipartisme et la bipolarisation sont déjà prégnants avant même les élections, qu'en est-il après les élections de 2007 ? Ces deux principaux partis ont-ils renforcé lors des élections présidentielles et législatives un bipartisme et une bipolarisation de la société française ? Incontestablement, la bipolarisation et le bipartisme connaissent en France une éclatante victoire (I), en dépit des tentatives pour lutter contre cet état de fait (II).

I - L'éclatante victoire du bipartisme et de la bipolarisation

L'élection présidentielle et les élections législatives ont fourni deux enseignements par rapport à notre sujet. Tout d'abord, le vote utile a pleinement joué en faveur du bipartisme (A), et l'inévitable choix des électeurs centristes et extrêmes au second tour des élections est une réelle soumission à la bipolarisation (B).

A - Le vote utile en soutien du bipartisme

Incontestablement, le « vote utile »⁶ a atteint un niveau considérable aux élections tant au moment de l'élection présidentielle (1) qu'au moment l'élection législative (2).

⁶ Le vote utile se définit classiquement, pour un électeur lambda, comme le vote pour un candidat le moins éloigné de ses idées mais qui a le plus de chance de remporter l'élection ou du moins d'être qualifié pour la phase terminale de l'élection.

Bipolarisation de la vie politique française

1 - L'élection présidentielle

Lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002, le vote dit « utile » avait mal fonctionné. Les électeurs avaient voulu voter pour le candidat le plus proche de leurs idées, ou du moins pour un candidat plus marqué à gauche ou à droite afin d'influer sur l'orientation du second tour. Les voix d'extrême gauche (d'aucuns disent gauches « anti-libérales »⁷), de divers gauche et des Verts ont représenté un total de plus 7,6 millions de voix soit près de 26,7 % des suffrages exprimés ! Une partie des électeurs reprochait aux deux principaux candidats, J. Chirac et L. Jospin d'adopter un programme insuffisamment à droite pour le premier et à gauche pour le second⁸. Le résultat fut celui que l'on connaît.

L'histoire ne s'est pas répétée en 2007. Les candidats des deux principaux partis ont obtenu un score remarquable : N. Sarkozy remportant 31,18 % des suffrages exprimés avec 11,4 millions de voix, et S. Royal 25,87 % des suffrages exprimés avec 9,5 millions de voix. Les deux candidats ont augmenté le score de l'UMP et du PS par rapport à MM. Chirac et Jospin de presque de 5,8 millions de voix pour le premier et presque 5 millions pour la seconde. Cumulativement, les deux partis ont obtenu 57,05 % des suffrages soit plus de 20 points au-dessus des candidats Chirac et Jospin.

Ce succès entraîne logiquement un échec pour d'autres. En 2007, le montant de toutes les voix d'extrême gauche et des verts a fortement baissé pour atteindre 3,8 millions de voix soit 10,56 % des

⁷ Cela permet d'inclure les candidatures du PCF.

⁸ J. Chirac obtint 19,88 % des suffrages exprimés, score très faible pour un président sortant et L. Jospin 16,18 % des suffrages exprimés. L. Jospin est disqualifié au profit du candidat de l'extrême droite qui remporta 16,86 % des suffrages exprimés. Les deux principaux partis de gouvernement ont donc obtenu cumulativement 36,06 % des suffrages, score historiquement bas. Le bipartisme et la bipolarisation sont fortement contestés, même si les élections législatives de 2002 traduisent déjà une stagnation du Front national.

suffrages⁹. De nombreux nouveaux électeurs de gauche (ou d'anciens abstentionnistes) se sont portés directement sur la candidate du PS. Le bipartisme est conforté : le PS est le parti dominant, pouvant imposer aux autres partis un système d'alliance.

Pour l'extrême droite, le candidat du Front National est arrivé en quatrième position avec 3,8 millions de voix, soit 10,44 % des suffrages exprimés, perdant ainsi près d'un million de voix et plus de 6 points par rapport à ses résultats de 2002. L'autre candidat d'extrême droite de gouvernement pour certains, de droite très classique pour d'autres, P. de Villiers fait un peu mieux que B. Mégret en 2002 (818 000 voix contre 667 000), si un tel rapprochement se conçoit. La perte de voix est donc moins forte pour l'extrême droite que pour l'extrême gauche, mais l'absence, au second tour de J.-M. Le Pen lors de cette élection rend sa défaite plus visible.

Un autre élément du succès pour les deux candidats qualifiés pour le second tour est observable. En effet, ces deux candidats se sont qualifiés en laissant loin derrière le troisième candidat. F. Bayrou obtint en effet avec 6,8 millions de voix soit 18,57 % des suffrages exprimés. Ce candidat est distancé de sept points par S. Royal. Sans cet écart, le bipartisme aurait été relatif avec un troisième candidat à un ou deux points derrière le deuxième.

Enfin, ce bipartisme et cette bipolarisation sont renforcés par le succès que S. Royal a remporté auprès des électeurs des banlieues. Contrairement à ce qui a été commenté dans les médias, les électeurs de banlieue n'ont pas été prêts à voter pour le candidat du Front national afin de « détruire le système en place ». Le candidat de l'UDF subit le même revers, bien que ce dernier soit plutôt populaire. Les quartiers populaires ont voté majoritairement pour la candidate du PS et, fait à retenir, c'est le candidat de l'UMP qui arrive second.

A l'échelle d'une ville, les cités dites « sensibles » ont offert à Mme Royal des scores remarquables, bien au-dessus de la moyenne

⁹ La non participation du Parti radical de gauche (PRG) et du Mouvement républicain et citoyen (MRC) à l'élection présidentielle de 2007 a facilité la candidature de S. Royal.

Bipolarisation de la vie politique française

nationale. Au-delà de la commune fortement médiatisée d'Argenteuil (dans laquelle S. Royal obtint 34,58 % des voix contre 25,82 % pour M. Sarkozy), les exemples de Clichy-sous-Bois¹⁰ et Saint-Denis¹¹ sont encore plus révélateurs.

A l'échelle intra-muros, vote par quartier, l'exemple de Toulouse est intéressant. Si l'on sait que la candidate du P.S. a réalisé dans cette ville un score nettement au-dessus de la moyenne nationale (36,15 % des suffrages exprimés), les pourcentages de voix qui lui furent accordées sont variables. A titre d'exemple, le canton numéro 11 a accordé 41,47 % des voix à Ségolène Royal contre 23,07 % à M. Sarkozy au premier tour de l'élection. A l'intérieur de ce canton, les résultats d'un bureau de vote en plein quartier populaire sont révélateurs¹².

Le vote utile a fortement joué lors de l'élection présidentielle, son influence est-elle similaire pour les élections législatives ?

2 - Les élections législatives

L'amplification du bipartisme par le mode de scrutin est un phénomène suffisamment connu. Rappelons juste que, face au bipartisme, la stratégie des petits partis varie. Comme le soulignent G. Grunberg et F. Haegel, « les "petits" partis ont le choix entre trois solutions différentes : soit accepter la domination des deux grands partis et négocier avec eux leur survie politique ; soit tenter, à droite et à gauche, de reconfigurer le système de partis en proposant une offre partisane nouvelle, par la fusion de mouvements et de partis existants, et la création de nouvelles formations partisans ; soit, enfin, d'accepter leur marginalisation électorale et leur occasion de rebondir »¹³. Si le PRG et le MRC ont préféré la première solution avant le premier tour de l'élection présidentielle, l'UDF-Modem la

¹⁰ S. Royal : 41,63 %, N. Sarkozy : 24,51 %

¹¹ S. Royal : 41,57 %, N. Sarkozy : 19,56 %.

¹² Dans le bureau de « l'école Georges Hyon », Mme Royal obtient 53,16 % des suffrages contre 18,21 pour M. Sarkozy. Au second tour, elle obtient plus de 70 % de suffrages exprimés.

¹³ G. GRUNBERG, F. HAEGEL, *op. cit.*, p. 38.

seconde principalement après le second tour, les Verts et le PCF ont refusé un système d'alliance pour les élections législatives, le pari étant risqué¹⁴.

Il convient plutôt dans ce paragraphe de constater le vote utile au moment des élections législatives. Au premier tour des élections législatives, l'UMP et ses « satellites » ont obtenu environ 45 % des suffrages exprimés. Le PS et ses « satellites » ont obtenu presque 27 % des suffrages exprimés. Le bipartisme est incontestable avec près de 72 % des suffrages exprimés au profit des deux principaux partis.

Au premier tour, le parti du président de la République a progressé en pourcentage en raison d'une dynamique présidentielle. A droite, l'hégémonie de l'UMP renforce le bipartisme. Les analystes ont cru d'ailleurs que l'hégémonie de l'UMP ne se limiterait pas au sein du courant conservateur mais au sein de l'ensemble de la vie politique française. Ainsi, beaucoup prédisaient un « tsunami bleu », certains candidats de l'UMP espérant des résultats encore meilleurs à ceux des élections législatives de 1993. De tels résultats faisaient plus penser, par une exagération pardonnable, à un « monopartisme ».

A gauche, le bipartisme est consolidé par les élections législatives : seul le PS est en mesure d'incarner l'opposition dans l'Assemblée nationale. Toutefois, compte tenu d'une victoire prévisible de l'UMP et d'un PS désorienté après l'élection présidentielle, le vote utile a un peu moins joué contre le PCF et les Verts lors des élections législatives. Pourtant, si le PCF obtient 15 sièges (plus quelques apparentés), il ne s'agit guère d'un succès, compte tenu que ce parti ne peut plus constituer à lui seul un groupe parlementaire.

A l'inverse, le vote utile s'est amplifié contre le FN (celui-ci passant à moins de 5 % des suffrages exprimés) et a joué ce coup-ci contre l'UDF-MoDem (une grande partie des électeurs de F. Bayrou se sont reportés principalement sur les candidats de droite, plus modestement sur les candidats de gauche).

¹⁴ Ceci n'a pas empêché les Verts de gagner un siège supplémentaire aux élections législatives de 2007 : François de Rugy en Loire-Atlantique.

Bipolarisation de la vie politique française

Au deuxième tour des élections législatives, la surprise fut le « ressac rose », dû à une mobilisation des électeurs de gauche (en contrepartie d'une démobilitation des électeurs de droite, tant les sondages et commentaires étaient favorables), à un report fort des voix portées au premier tour auprès des candidats du MoDem, et à une annonce maladroite par le gouvernement d'une réflexion sur la « TVA Sociale ».

Au final, la toute nouvelle assemblée comporte 313 députés UMP et 186 socialistes selon le ministère de l'Intérieur. Dès lors, plus 86 % des 577 députés sont issus de ces deux partis dominants alors qu'ils n'étaient « que » de 77 % en 2002¹⁵. Le bipartisme se retrouve ainsi amplifié lors des élections législatives de 2007.

B - Le choix quasi inévitable des électeurs centristes et extrêmes au second tour des élections : une soumission à la bipolarisation

La bipolarisation se retrouve favorisée tant par le second tour de l'élection présidentielle (1) que par les élections législatives (2).

1 - Le second tour de l'élection présidentielle, instant de bipolarisation

Cet instant de bipolarisation est aussi, lors de cette élection, un instant de bipartisme, puisque les deux qualifiés lors de cette élection présidentielle sont les candidats du PS et de l'UMP. Les électeurs du premier tour ayant voté pour les candidats des extrêmes gauches et droites, tout comme ceux de l'UDF n'ont eu que trois possibilités :

Première possibilité : voter pour l'un des candidats, soit parce que son programme leur correspondait le plus, faute de mieux... soit pour faire barrage à l'autre. Ainsi, les électeurs d'extrême gauche ont voté pour S. Royal plus par rejet de l'autre candidat que par réelle adhésion. A l'inverse, les électeurs de J.-M. Le Pen se sont reportés plus par conviction sur la candidature de N. Sarkozy. Les électeurs de F. Bayrou se sont divisés en partie sur les deux candidats, en proportion à peu près égale. Ce phénomène n'a rien de nouveau : le Mouvement républicain populaire (MRP) fonctionnait déjà comme

¹⁵ En 1997, l'UDF a obtenu 113 députés et le RPR 140.

ceci : les jeunes militants et électeurs votaient au second tour principalement à gauche, les plus âgés principalement à droite.

Seconde possibilité : voter blanc ou nul. Bien qu'au second tour de l'élection présidentielle de 2007, la participation soit plus forte qu'au second tour de l'élection présidentielle de 2002, le nombre de bulletins blancs ou nuls est moins élevé tant en nombre qu'en pourcentage¹⁶. Ceci s'explique notamment en raison d'un suspense plus présent, la victoire de l'un n'étant pas certaine (ou du moins pas à 82 %) et en raison des consignes explicites de vote de l'extrême gauche. Comme toujours, les votes blancs ou nuls, en n'étant pas comptés, avantagent arithmétiquement le candidat vainqueur de l'élection. En sus d'une catégorie d'électeurs qui votent toujours blanc ou nul, plus par populisme que par réelle réflexion, les votes blancs ou nuls sont dus aux électeurs des partis extrêmes ou centristes soucieux d'accomplir leurs devoirs civiques. Ce dernier apport n'est guère chiffré puisque les sondages ont juste affirmé qu'environ 20 % des électeurs de F. Bayrou se seraient abstenus ou auraient voté blanc ou nul (l'abstention se retrouve ici comptée).

Troisième possibilité : s'abstenir. Il faut remarquer qu'à chaque fois que l'abstention est prônée par des partis (que ce soit à ce type d'élections, ou, situation encore plus fréquente, à des consultations et référendums locaux), le civisme n'en sort pas grandi. Le candidat du FN tenta lui aussi de médiatiser sa « consigne de vote » en créant un faux suspense jusqu'au 1^{er} mai. Finalement, le président du FN demanda à ses électeurs de s'abstenir, ce qui ne fut pas suivi par ses troupes. En l'occurrence, la participation augmenta même légèrement entre le premier et le second tour passant de 83,77 % à 83,97 %.

Le second tour fut ainsi l'occasion d'un affrontement entre deux projets, issus des deux courants classiques de la pensée politique. Il faut remarquer que même si F. Bayrou avait été au second tour, il aurait été obligé de modifier son discours en fonction de son

¹⁶ En 2007, les électeurs furent plus de 1,5 millions à voter blanc ou nul soit 4,2 % du total des votants. En 2002, plus de 1,7 millions de bulletins blancs ou nuls soit 5,38 % des votants furent décomptés.

Bipolarisation de la vie politique française

adversaire. S'il avait été opposé à M. Sarkozy, il aurait dû infléchir son discours à gauche, et s'il avait été en face de S. Royal, il aurait dû rassurer les électeurs de droite. Le candidat de l'anti-bipolarisation se retrouve ainsi paradoxalement à devoir la soutenir, non pas par conviction, mais pour gagner les élections.

2 - Le recul des triangulaires lors des élections législatives de 2007, parachèvement de la bipolarisation

Par rapport à l'élection présidentielle, le deuxième tour des élections législatives aurait pu permettre un choix plus ouvert grâce à un nombre élevé de triangulaires. La bipolarisation engendrée par le deuxième tour de l'élection présidentielle aurait pu être estompée, pour les électeurs ayant le choix entre trois candidats au second tour. A titre de remarque, la bipolarisation est moins perçue pour les électeurs au second tour des élections législatives : ces élections ont beau être nationales, les enjeux locaux exercent une réelle influence.

La bipolarisation a atteint un niveau impressionnant dès le premier tour des élections législatives. A l'exception du Parti communiste, les partis luttant contre la bipolarisation diminuent leurs scores, du FN (environ 4,5 % des voix) au MoDem (environ 7,5 %) en passant par les partis d'extrême gauche (environ 3 %). Une seule triangulaire aura lieu : celle de la IV^e des Pyrénées-Atlantiques, dont le député sortant est J. Lassalle.

Ce nombre insignifiant de triangulaires est dû au faible taux de participation (60,83 %) obligeant les candidats dans certaines circonscription à obtenir 21 % des votants (selon l'application de la règle des 12,5 % des inscrits) pour être qualifié pour le second tour¹⁷. Les triangulaires, les plus fréquentes, permettaient surtout aux

¹⁷ Les quadrangulaires permettent la même chose, sauf que la faible participation lors du premier tour des élections législatives les a rendues politiquement impossible (il aurait fallu que 4 candidats fassent au moins entre 18 % et 22 % des suffrages, selon les circonscriptions, ce qui ne fut pas possible en raison de l'échec du FN et du MoDem).

électeurs du FN de ne pas avoir à se soumettre à la bipolarisation¹⁸. En 1997, le FN fut présent dans 75 triangulaires, en 2002, le FN n'était plus présent que dans 9 circonscriptions. Le déclin se confirme aux élections législatives de 2007 : le FN n'a provoqué aucune triangulaire. Seule Marine Le Pen accède au second tour dans la 14^{ème} circonscription du Pas-de-Calais et dans un face-à-face avec le candidat du PS.

Avec le score de F. Bayrou à l'élection présidentielle, un nombre important de triangulaires pour le MoDem était théoriquement possible. En plus de la faible participation qui est un obstacle pour tous les candidats, ceux du MoDem ont souffert de trois maux : une perte réelle de voix, la création d'un parti de centre droit, tortueusement appelé « Nouveau Centre », la tardiveté des investitures accordées et le manque d'expérience de certains candidats. Ce parti, en acceptant de participer à la politique voulue par le président de la République, renforce la bipolarisation. Cette acceptation de la bipolarisation est payante pour ces élus : la plupart des députés UDF se retrouvent réélus sous l'étiquette « Parti social libéral européen » en attendant la création du Nouveau centre. Le bipartisme n'est pas menacé par ce nouveau parti de centre droit, puisque la survie de ce parti de cadres (il risque de ne comporter que peu d'adhérents) sera lié à la volonté de l'UMP.

Le bipartisme et la bipolarisation triomphent. Reste à évoquer les tentatives de résistance à ce phénomène. Non seulement ces tentatives ont un intérêt dans l'histoire politique de la Cinquième République, mais de plus, elles peuvent fournir des enseignements quant au devenir de la vie politique postérieure à ces élections.

II - Des tentatives ratées d'une résistance contre le bipartisme et la bipolarisation

Dans notre démocratie représentative, il n'y a juridiquement qu'une seule limite aux pouvoirs des gouvernants : l'élection. Ainsi,

¹⁸ Les électeurs de l'extrême gauche n'ont jamais pu être représentés au second tour, sauf par les députés communistes.

Bipolarisation de la vie politique française

la politique n'est pas gravée dans le marbre et deux principaux facteurs pourront peut-être déjouer les pronostics d'une victoire absolue et quasi-éternelle du bipartisme et de la bipolarisation. Toutefois, pour le moment, les élections de 2007 ont été l'échec de deux tentatives d'une lutte contre le bipartisme et la bipolarisation. Les partis extrêmes se retrouvent laminés bien que paradoxalement attractifs (A) tandis que le retour d'un parti centriste contre la bipolarisation de la société française est rapidement malmené (B).

A - Des partis extrêmes laminés mais paradoxalement attractifs

Les voix portées sur les partis extrémistes, de droite comme de gauche sont en chute. La question, non pas de leur survie, mais de leur capacité à exister politiquement est donc posée. Pourtant, leurs idées progressent, sont appréciées par un nombre important d'électeurs et ont été souvent au cœur du débat. C'est notamment par sa division que l'extrême gauche subit un revers (1). L'extrême droite, bien que plus unie, éprouve une défaite en dépit d'une progression de ses thèmes de campagne (2).

1 - Un revers de l'extrême gauche dû plus à sa division qu'à la fin d'une adhésion des électeurs

En 2002, les candidats d'extrême gauche, ou peut-être plus largement de gauche dite « antilibérale » (D. Gluckstein, A. Laguiller, O. Besancenot et R. Hue) avaient remporté 13,8 % des suffrages exprimés avec plus de 3,9 millions de voix. Cette percée remarquable laisse place à un sévère déclin. En 2007, malgré une participation bien supérieure, les candidatures similaires (A. Laguiller, O. Besancenot, G. Schivardi, J. Bosé et M.-G. Buffet) ont perdu plus de 600 000 voix (en obtenant 3,3 millions de voix) pour parvenir à 8,86 % des suffrages exprimés.

En 2002, la division de ces partis n'avait pas pénalisé ces candidats. La contestation pouvait être à l'époque démultipliée : les deux principaux candidats étant président de la République et premier ministre sortants, l'opinion ne les percevait pas comme des « personnalités nouvelles ». Avec l'élection présidentielle de 2007, les

deux principaux candidats, quinquagénaires, démontraient par ce changement générationnel, un renouvellement de la classe politique (qu'il ne faut pas non plus surestimer). Ainsi la multiplicité des candidats de gauches « anti-libérales » aux élections de 2007 les a rendus inaudibles. Il était prévisible que, face à la propension des électeurs à voter cette fois-ci « utile », seule une mise en commun des moyens logistiques, humains et financiers allait leur permettre de gagner en visibilité. Ne parvenant pas à profiter de la vague du « Non » de gauche lors du référendum sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, les leaders d'extrême gauche firent ce qu'ils ont toujours reproché aux autres partis : ils essayèrent de capitaliser des voix au profit d'un destin personnel.

Les élections législatives n'ont fait que confirmer cet échec, mise à part la reprise en main partielle du PCF par rapport à la LCR, grâce à son réseau d'élus locaux. Toutefois, les thématiques défendues par ces candidats ne sont pas absentes du débat. Nous savons à quel niveau les thématiques sur le logement, le pouvoir d'achat ont été portées lors du débat. Au-delà de cet aspect, un phénomène plus intéressant apparut dans cette campagne. En effet, les candidats centristes, de droite et d'extrême droite ont parfois repris à leur compte, des thématiques d'extrême gauche faisant ainsi ce que les politistes appellent une « triangulation ».

Selon G. Grunberg et F. Haegel, la triangulation « part de l'idée selon laquelle il existe un nombre croissant d'enjeux qui ne peuvent plus être pensés sur la seule base du clivage gauche-droite. Son principe consiste à dire qu'il existe des enjeux trans-idéologiques que tout acteur politique doit prendre en compte parce que les citoyens les vivent de moins en moins sur un mode partisan. Pour contrer son adversaire, la meilleure solution consiste non pas à délégitimer les thèmes qu'il aborde, mais au contraire à se les réapproprier sans se renier »¹⁹.

¹⁹ G. GRUNBERG, F. HAEGEL, *La France vers le bipartisme? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, éditions Science Po Les Presses, coll. Nouveaux Débats, 2007, p. 111.

Bipolarisation de la vie politique française

Ainsi, F. Bayrou a basé sa campagne sur la collusion des puissances financières, médiatiques et industrielles avec le monde politique. N. Sarkozy a dénoncé les « patrons voyous » en raison de l'affaire N. Forgeard. Que ces thèmes-là soient mis en avant par les candidats d'extrême gauche et personne ne les écoute. Qu'ils soient repris par F. Bayrou, homme réputé pour sa pondération et dans ce cas présent, ce type d'arguments fait une campagne. Il faut noter que la candidate du PS a fait de même à l'égard de ses adversaires, dès son discours de Bondy du 31 mai 2006, qui plut davantage aux Français qu'au PS, avec les références faites à la Nation, la Famille, « L'Ordre Juste »...

Par ailleurs, il faut remarquer l'émergence d'une nouvelle figure de « la gauche de la gauche » en la personne d'O. Besancenot. Ce dernier, bien que son score ait légèrement diminué en pourcentage par rapport à l'élection présidentielle de 2002, obtient près de 300 000 voix supplémentaires en 2007, remportant 1,5 millions de suffrages. Dans ce contexte de débâcle au sein de l'extrême gauche, il est devenu le leader de ce courant, obtenant, contrairement à ses concurrents de gauche, un score significatif auprès des jeunes. A 33 ans, il est en train de tenter d'imposer son leadership sur les autres partis d'extrême gauche, démarche commencée fin mai en proposant la création d'un « nouveau parti » sous son commandement.

Une extrême gauche plus unie serait ainsi capable, dans les prochaines années, non seulement de faire échec au bipartisme, mais de plus, de perturber la bipolarisation. Or, ni LO, ni la LCR, ni les partisans de J. Bové ne semblent prêts à sortir d'une posture contestataire. Le bipartisme et la bipolarisation ne seraient pas menacés si le PCF restait dans une logique de gouvernement. Le PS serait complètement désorienté en cas d'une remontée de l'extrême gauche. Comment pourrait-il y avoir une bipolarisation avec un PS de nouveau rivé sur sa gauche en même temps qu'un PS nouant des liens, de moins en moins masqués, avec les centristes ?

2 - Un revers pour le principal parti d'extrême droite en dépit d'une progression de ses thèmes de campagne

Outre les causes internes au FN (âge du candidat, adoucissement du candidat par exemple sur certaines questions de société via l'influence de l'entourage de Marine Le Pen au détriment des traditionalistes²⁰), deux causes externes expliquent la défaite subie par le FN, la première d'une grande importance, la seconde moins pertinente.

En premier lieu, il est évident que le retour d'un candidat ouvertement de droite, d'une droite décomplexée, a permis la diminution du poids de l'extrême droite. Les législatives ont accentué ce transfert de voix. La fin de la présence du FN lors de triangulaires engendre automatiquement une augmentation du score électoral du parti du président de la République. Un des piliers du bipartisme et de la bipolarisation s'en retrouve ainsi renforcé.

En second lieu, la posture inédite du candidat centriste en un candidat « d'extrême centre »²¹ a permis à une partie des classes moyennes et supérieures de montrer son mécontentement face à ce duel imposé. Ainsi la bipolarisation fut encore contestée par une partie des électeurs, mais non pas via le vote FN, mais par le vote UDF.

Pourtant, si J.-M. Le Pen est au crépuscule de sa carrière politique, et par ricochet peut-être le FN lui-même, il serait aventureux de prétendre à la fin de l'extrême droite. L'extrême droite a connu des flux et reflux dans l'histoire : l'antidreyfusisme, les Ligues, Vichy, etc. A l'époque, l'extrême droite était même parvenue à être intellectuelle : Déroulède, Maurras puis Brasillach... Aujourd'hui, le FN n'est pas un parti soutenu intellectuellement malgré l'influence de J.-C. Martinez (surnommé au sein de son parti « Le Professeur Tournesol ») et le soutien officialisé récemment du sociologue marxiste A. Soral.

J.-M. Le Pen a réussi une manœuvre qui permettra une lutte contre la bipolarisation ou du moins contre le bipartisme. Il a su

²⁰ Il n'y a pourtant que Marine Le Pen qui accède au second tour des élections législatives.

²¹ Les analystes ont même évoqué le terme de « Le Pen des élites ».

Bipolarisation de la vie politique française

fédérer en un parti toute une série de courants divers (des organisations ultra-catholiques, des clubs ultra-monarchistes, quelques groupuscules nazis et fascistes et des déçus de l'indépendance de l'Algérie).

Toutefois, ce travail ne suffisait pas pour contrer dans le temps le bipartisme : ces voix là ne représentent que quelques points. Son plus grand succès vient du milieu ouvrier, milieu qui quitta le PCF, dans les années 1980, pour demeurer, y compris lors de l'élection présidentielle, beaucoup moins lors des élections législatives, fidèle ou du moins adhérent des idées de l'extrême droite. Les classes populaires continuent d'apprécier les thèmes de campagne du candidat du FN. Ces thèmes, préemptés dans les années 1980 furent repris par plusieurs candidats : N. Sarkozy (via par exemple la proposition du ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale qui avait en outre l'avantage de stopper l'ascension de F. Bayrou), F. Bayrou (via la critique d'un système politique verrouillé par les deux principaux partis) et même par S. Royal (via la ré-appropriation du drapeau français par la gauche, ce qui n'a rien de choquant vis-à-vis de l'histoire de la gauche mais qui peut étonner certains électeurs). Quant à l'épineux problème de l'insécurité, si les médias ont fait en sorte d'en parler moins qu'en 2002²², les événements dits de la « Gare du Nord » mentionnaient à eux seuls le nom de J.-M. Le Pen dans tous les commentaires sans qu'il ait besoin de s'exprimer. La bipolarisation et le bipartisme sont toujours une donnée précaire : à chaque événement médiatique, une troisième voie, celle de l'extrême droite peut surgir dans la médiatisation du quotidien des Français.

Même si les législatives ont confirmé, plus violemment que prévu, la décrue de J.-M. Le Pen, d'autres élections plus favorables à l'extrême droite se profilent à l'horizon. Les modes de scrutin aux élections municipales et régionales sont par exemple un tremplin à chaque fois que le FN y envoie des personnalités correctement

²² Voir le fait divers annoncé la veille des élections présidentielles devenu « l'affaire Papy Voise » du nom d'un vieil homme agressé et dont la maison fut brûlée à Orléans.

implantées. Le FN va-t-il bénéficier des incohérences du programme de l'UMP quant aux questions européennes ?

Fait remarquable lors de ces élections, la contestation de la bipolarisation fut concurrencée par un parti centriste en tentative d'une nouvelle fondation²³.

B - Le retour d'un parti centriste rapidement malmené

La médiatisation paradoxale du candidat UDF dit « anti-médias » fut importante lors de l'élection présidentielle et, un peu moins bien que réelle lors des élections législatives. F. Bayrou, après que sa candidature ait mis un peu de suspense avant les résultats du premier tour de l'élection présidentielle, participa à un entre-deux tours inédit (1). Les résultats des élections législatives vont-ils amener le candidat anti-bipolarisation à de longs moments de solitude ou à une impasse ? (2)

1 - Un entre-deux tours inédit

Dès le soir du premier tour, il n'y a que deux gagnants : les deux personnes qualifiées pour le second. Pourtant, il y eut une médiatisation sans précédent à propos du report des voix portées au premier tour sur F. Bayrou. Une fois de plus, le centre perdait l'élection mais le résultat final se ferait en fonction des voix centristes. Mais cette fois-ci, les voix portées sur la candidature centriste sont d'une autre grandeur avec 6,8 millions de voix. Situation cruelle mais

²³ S. AEBISCHER, *op. cit.*, *Gauche – Droite : Au-delà de cette limite la politique n'est plus pensable*, Editions Nicolas Philippe, 2002, p. 96 : « Contester le clivage droite-gauche ne correspond pas toujours à la volonté de lui substituer un nouveau clivage, cela peut également revenir à refuser de considérer la coexistence des notions de droite et de gauche comme une dichotomie politique et leur préférer un continuum politique à trois pôles [on a entendu « trois chaises » aujourd'hui], autrement dit une tripartition droite/gauche/centre. Ainsi, lorsque l'on postule de l'existence d'un centre autonome, on ne nie pas qu'il y ait une droite et une gauche : on substitue seulement à une division plus fine dont on présume qu'elle rendra mieux compte de la diversité politique des écoles et de la variété des tendances ».

Bipolarisation de la vie politique française

courante pour les centristes²⁴, cette situation engendrait habituellement le ralliement du candidat centriste au candidat de droite. Sauf que ce qui était probable pour un candidat centriste à 10 ou 12 % (l'UDF aurait probablement négocié dans ce cas-là une augmentation du nombre de circonscriptions gagnables aux élections législatives et une présence accrue au sein du gouvernement) ne l'est plus à 18 % en raison des voix de centre gauche qui se sont portées sur sa personne²⁵.

Le candidat de l'UMP, après avoir fait un discours rassembleur le soir même du premier tour, s'est ravisé de changer son discours ancré à droite, en raison de sa victoire qu'il présumait certaine. A l'inverse, S. Royal décida de tendre la main aux centristes, sans avoir au préalable consulté quiconque dans son parti, rompant ainsi avec la pensée du congrès d'Epinay de 1971²⁶. Elle entreprit cette ouverture en raison du faible nombre de voix qui avaient été portées à sa gauche.

Sur proposition de la candidate socialiste, il s'est donc opéré un événement particulier dans notre système politique : un débat qualifié d'« échange » par les deux intéressés, S. Royal et F. Bayrou. Ce débat permit surtout au troisième du premier tour d'investir, encore une semaine durant, le champ médiatique.

²⁴ « Le paradoxe du centrisme était qu'il ne pouvait guère nourrir d'ambitions pour lui-même, mais que par contre, grâce à son électorat, il rendait de précieux services aux autres. Il était régulièrement le grand absent des seconds tours, en tant que parti, mais ses électeurs exerçaient un rôle déterminant », M. MONTERO, « Le centre démocrate de 1962 à 1974 : l'impossible défi de la conquête du pouvoir ? », in S. GUILLAUME (Dir.), *Le centrisme en France aux XIX^e et XX^e siècles : un échec ?*, Actes du colloque des 25 et 26 mars 2004, organisé par le Centre aquitain d'histoire moderne et contemporaine, Université Bordeaux III, Editions Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2005, p. 136.

²⁵ Une grande partie du centre gauche, hostile à S. Royal, avec notamment les enseignants rancuniers envers le gouvernement Jospin, s'est incontestablement portée sur le candidat de l'UDF.

²⁶ Elle récidiva après le premier tour des élections législatives.

Ce débat, d'un intérêt limité, a acquis de l'importance par les tentatives de l'entourage du candidat de l'UMP pour empêcher la tenue de ce débat ou du moins pour le décrédibiliser. Un argument, absurde, fut celui de « l'inconstitutionnalité » de ce débat²⁷. Quoi qu'il en soit, la rupture du centre avec la droite se confirme à partir du moment où le candidat de l'UDF déclare qu'il ne votera pas pour N. Sarkozy, voulant ainsi ne plus apparaître comme un allié du futur président de la République. Une vingtaine de députés de l'UDF, accompagné d'une partie des élus locaux, ont ainsi décidé de se désolidariser du candidat de l'UDF. Ces députés-là, bien qu'ayant combattu le bipartisme (car après tout, ils n'étaient pas à l'UMP au moment de sa création), acceptent la bipolarisation. Malgré cela, alors que la bipolarisation aurait dû réduire *in fine* les ambitions de F. Bayrou ou le pousser à négocier avec le vainqueur de l'élection, ce dernier persiste dans la voie qu'il proposait dans son programme présidentiel.

²⁷ Ce type d'argument devient galvaudé, comme l'est celui d'une « atteinte à l'Etat de droit » que l'on entend parfois lorsque les syndicats s'opposent à l'ouverture des grandes surfaces le dimanche.

Bipolarisation de la vie politique française

2 - L'après-législatives pour le centre : « longue marche » ou traversée du désert avant une mort par déshydratation ?

Les élections législatives sont un passage difficile pour tous ceux qui luttent contre la bipolarisation. Même la présence antérieure des candidats du FN lors de triangulaire a conduit, sauf exception, à une élection d'un candidat du PS ou de l'UMP. Le candidat de l'UDF, fort de son demi-succès, tenta une voie risquée, celle qui consiste à se présenter comme centriste, indépendamment de toute alliance avec la droite ou la gauche. Toutefois, le scrutin uninominal majoritaire à deux tours des élections législatives défait les prétentions centristes. L'échec est réel, bien que le nombre de voix des candidats UDF-MoDem ait progressé entre les élections législatives de 2002 et celles de 2007.

Il faut plutôt d'entrée de jeu préciser que cette voie-là, bien qu'actuellement originale, n'a rien de nouveau²⁸. En effet, lors des élections présidentielles de 1965, J. Lecanuet, après avoir obtenu presque 3,8 millions de voix (sur 24,5 millions de votants) soit 15,57 % des suffrages exprimés, créa un parti, le Centre démocrate. Ce parti tenta envers et contre tout de refuser la logique de la bipolarisation²⁹, pour finir par se fondre en l'UDF, qui s'allia toujours avec la droite. Le dessein de J. Lecanuet a échoué.

Une réelle similitude entre les candidatures de F. Bayrou, de J. Lecanuet et même en partie d'A. Poher se constate. Similitude dans une partie de l'électorat (professions intellectuelles et libérales, cadres supérieurs et moyens) et meilleure assise électorale dans les bastions démocrates-chrétiens (Bretagne, Auvergne, Alsace et dans la région lyonnaise).

²⁸ Au-delà des centristes, il y eut en 2002 la posture de J.-P. Chevènement, voir S. AEBISCHER, *op. cit.*, p. 87.

²⁹ Les hommes du Centre démocrate « maintinrent, année après année, leur rejet du bipartisme et presque viscéral de reconnaître la réalité de la bipolarisation », M. MONTERO, *op. cit.*, in GUILLAUME S. (dir.), *op. cit.*, p. 136.

En outre, bien avant J. Lecanuet, il y eut une alliance des partis non extrémistes vers le centre contre les partis les plus à gauche et les plus à droite : la troisième force qui s'était réalisée ici compte tenu de la menace communiste à sa gauche, et gaulliste à sa droite³⁰. Encore plus lointain, le maintien de la Troisième République est dû à une conjonction entre les républicains de centre gauche et des orléanistes de centre droit, mais un parti centriste ne put se former à cette époque³¹.

F. Bayrou est-il en train de faire comme ses prédécesseurs qu'il cite d'ailleurs souvent dans ses discours ? Ce faisant, sa tentative est-elle vouée à l'impasse ? En tout cas, la transformation de l'UDF en Mouvement Démocrate (MoDem) se déroule dans des conditions

³⁰ « La Troisième Force laisse incontestablement un sentiment d'échec parce que le centrisme a toujours été un pis-aller, un réflexe défensif et conjoncturel. Les partis étaient irrésistiblement attirés par la gauche ou par la droite. Si la configuration politique était favorable au centrisme –fin du tripartisme, loi des apparentements– le centrisme comme force de rénovation et de modernisation de la vie politique entre les extrêmes n'a pas fonctionné. On cherche en vain la troisième voie entre le libéralisme et le socialisme marxiste, entre une tradition parlementaire qui conduit aux dysfonctionnements et un régime plus personnel. Le centrisme est devenu honteux au lieu de s'affirmer comme ciment de la cohésion sociale et de la démocratie renouvelée », Sylvie GUILLAUME, « Le centrisme dans la Troisième Force », in S. GUILLAUME (dir.), « Le centrisme en France aux XIX^e et XX^e siècles : un échec ? », *op. cit.*, p. 130.

³¹ « La chute de Thiers, le 24 mai 1873, marque l'échec définitif de la stratégie de la fusion des centres, négociée jusque-là par des émissaires des deux centres, notamment Léon Say pour le centre gauche, et son ami le duc Decazes pour le centre droit [...] La bipolarisation, dramatisée par la crise du 16 mai 1877, aboutit à une marginalisation des centres, à la fois sur le terrain électoral et sur le plan gouvernemental, où ils sont supplantés par les purs républicains. Après la chute de Mac-Mahon, en janvier 1879, les centristes ne représentent plus qu'une force d'appoint dans chacun des deux camps, le centre gauche à l'intérieur de la coalition républicaine, et le centre droit dans le camp des conservateurs » J. GARRIGUES, « Echec des centres, victoire du centrisme ? Les débuts de la Troisième République 1871-1879 », in S. GUILLAUME (Dir.), *Le centrisme en France aux XIX^e et XX^e siècles : un échec ?*, *op. cit.*, p. 58-60.

Bipolarisation de la vie politique française

tendues. Un des seul bémols à ce constat, outre un financement public apparemment similaire à ce qu'il avait été pour la période 2002-2007³² : une adhésion massive, au-delà du nombre d'adhérents de l'UDF (l'UDF n'était qu'un petit parti, de moins de 35 000 adhérents, bien qu'il progressait déjà avant les élections présidentielles).

Toutefois, et cette critique s'adresse aussi aux adhérents de l'UMP et du PS, est-ce que le soutien de ces nouveaux adhérents, novices et inexpérimentés va perdurer dans le temps ? Cet apport d'une base militante motivée et plutôt jeune (qui avait manqué à l'UDF depuis 2002) peut-il compenser le manque de députés ? Les militants du MoDem foisonnent sur internet, créant ainsi une « fourmilière orange », solution à la forte médiatisation du président de la République.

Si la tentative de F. Bayrou échoue comme celles de ses prédécesseurs, alors la traversée du désert sera fatale et la bipolarisation et le bipartisme seront, encore un moment, plus forts que jamais. En revanche, il peut parvenir via son propre siège de député à garder une tribune médiatique. Il peut aussi augmenter l'influence du MoDem via les élections municipales, cantonales, régionales et européennes³³.

³² Ce qui fit dire à C. BARBIER lors d'une émission télévisée : « Le désert est long mais la gourde est pleine ! ».

³³ Les élections municipales seront intéressantes à plus d'un titre : le MoDem pourrait s'allier dans certaines villes avec la droite (ce qui est le principe à l'heure actuelle, mais dont la situation se tend parfois) et dans d'autres avec la gauche (la ville de Lyon connaît depuis longtemps une bonne entente entre le PS local et l'UDF, le MoDem facilitera davantage cette entente). Déjà le président de la région Languedoc-Roussillon, le très controversé G. Frêche a appelé les centristes à former une liste avec lui. Les appels à une entente vinrent aussi à des moments divers de M. Rocard, B. Kouchner, D. Cohn-Bendit, et G. Collomb. Quant aux élections européennes, elles ont été globalement réussies par l'UDF (en 2004 : 11,96 % des suffrages exprimés, en 1999 : 9,28 % des suffrages exprimés). Celles de 2009 auraient été une des voies de recours en cas de faible score de F. Bayrou aux élections présidentielles, le parti centriste attirant vers lui les suffrages européens en lutte contre les souverainistes.

*

* *

En conclusion, les tenants d'une bipolarisation et d'un bipartisme ont marqué des points lors de ces élections, tant la donne est claire au niveau national. L'élection présidentielle engendra une dynamique vers la bipolarisation et le bipartisme que les élections législatives ont renforcée. Ainsi, non seulement la bipolarisation est confortée en France mais de plus le bipartisme devient presque parfait. Reste, pour une confirmation de ce mouvement, à connaître le devenir des trois opposants au bipartisme et à la bipolarisation :

L'extrême droite pourra-t-elle se poser de nouveau en embuscade, si la droite déçoit ?

L'extrême gauche pourra-t-elle jouer sur le fait que le vote utile, en permettant à S. Royal d'être présente au second tour de l'élection présidentielle n'a pas empêché l'élection de N. Sarkozy ?

Bipolarisation de la vie politique française

Le centre pourra-t-il incarner avant même l'échéance de 2012 un pôle de résistance à la bipolarisation et au bipartisme³⁴ ?

Ce qui est certain, c'est que quinquennat oblige, la campagne électorale est quasi permanente.

³⁴ M.-N. DENON-BIROT, *De la démocratie chrétienne à force démocrate, échos d'une mutation politique*, L'Harmattan, 2000, p. 26 : « Pourtant, la position centriste n'est pas forcément celle de l'abandon aux "marées" de droite et de gauche. Elle peut être une situation "goutte d'huile", sur le buvard du champ politique. Que peut faire un buvard ? Il peut, à la longue, permettre à la goutte d'huile de s'étaler, d'empiéter sur les positions qui jusqu'à présent l'encerclaient... ».

**FAUT-IL ABOLIR LES PRIVILEGES
DES PARLEMENTAIRES FRANÇAIS ?**

**par Aurélien Baudu,
ATER à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
doctorant à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

Sous la V^{ème} République, il y a des sujets qui sont passés sous silence à chaque élection présidentielle et législative. Les privilèges des parlementaires français appartiennent à cette catégorie secrète. Les élections présidentielles et législatives de 2007, où il convient de rappeler que les trois principaux candidats à l'Elysée ont eux-mêmes été des parlementaires, n'ont pas dérogé à cette coutume républicaine.

A l'occasion de toute étude sur le Parlement, deux règles majeures sur la protection de l'exercice du mandat parlementaire sont traditionnellement enseignées aux étudiants en droit constitutionnel. La première concerne les indemnités parlementaires, celles-ci sont censées permettre aux parlementaires d'exercer leur mandat en toute indépendance matérielle. La seconde est relative à l'immunité

parlementaire, à savoir un régime juridique dérogatoire au droit commun dans le rapport des parlementaires avec la justice, afin de préserver également leur indépendance. Grâce à ces deux règles, les représentants de la nation voteraient les lois de la République en toute indépendance, sans être soumis aux règles de la corruption, à la pression des lobbies ou de la justice.

Avec l'enracinement du Parlement au sein du paysage institutionnel français, ces règles n'ont-elles pas été progressivement détournées à l'avantage de leurs bénéficiaires, devenant ainsi de véritables privilèges ? La France des privilèges a-t-elle été enterrée dans la nuit du 4 août 1789 ou a-t-elle simplement changé de main ? Les électeurs, petits ou grands, lorsqu'ils élisent leurs députés et sénateurs connaissent-ils la réalité de ces privilèges ? Il semblerait que oui car comme l'écrit Alexis de Tocqueville dans *l'Ancien Régime et la Révolution*, il existe « une passion de tous les Français pour les places », il existerait ainsi une religion des privilèges, entretenue par de nombreux ouvrages à scandales.

En 2006, Claude Lévy qualifie le Sénat de « bulle de la République ». Dans son enquête, cet ancien consultant AFP au Palais du Luxembourg revient longuement sur les avantages de ses membres¹. Un an plus tard, en mars 2007, en pleine campagne présidentielle, Yvan Stefanovitch publie *Aux frais de la princesse : enquête sur les privilégiés de la République*. Dans cette étude, un chapitre entier est consacré au Palais du Luxembourg, cité interdite de la République, affirme-t-il, au sein duquel il s'attarde longuement sur les avantages des sénateurs². Lorsqu'on se plonge dans ces ouvrages, se dégage un sentiment selon lequel les parlementaires français seraient des princes de la République, héritiers de privilèges d'un autre âge. Ils cumuleraient salaires, primes et indemnités, rouleraient en voiture de fonction, occuperaient, aux frais du contribuable, des

¹ C. LEVY, *La bulle de la République : enquête sur le Sénat*, Calmann-Lévy, 2006.

² Y. STEFANOVITCH, *Aux frais de la princesse, enquête sur les privilégiés de la République*, J.C. Lattès, 2007, p. 239-275

Privilèges des parlementaires français

adresses de rêve et bénéficierait d'un art de vivre si délicieusement français.

Au cours de la campagne présidentielle et législative de 2007, certaines règles, actuelles ou futures, en faveur des parlementaires, dénoncées comme des privilèges, ont largement fait débat. Dès le mois de décembre 2006, au cours de l'examen de la loi de finances, l'éventuel alignement de l'indemnité parlementaire sur l'inflation et non plus sur le traitement des fonctionnaires a fait scandale, et a été retiré en urgence³.

Au printemps 2007, l'attribution à vie de facilités pour les anciens présidents de l'Assemblée nationale a défié la chronique⁴, ce qui a largement fait écho aux discussions sur les logements de fonction de certains parlementaires à Versailles⁵. Enfin les « parachutes dorés » octroyés aux députés sortants en 2007 n'ont pas manqué de relancer la polémique sur les privilèges des parlementaires français⁶.

Dans un premier temps, à l'heure où les nouveaux députés viennent de faire leur entrée au Palais Bourbon, il peut être intéressant de revenir sur la réalité des règles qui assurent l'indépendance des parlementaires français tout en se demandant si elles peuvent être considérées comme porteuses de privilèges. Il convient d'écarter ici l'étude du régime des incompatibilités, destiné à assurer la disponibilité du parlementaire, et des immunités parlementaires, qui sont destinées à garantir le libre exercice du mandat en protégeant le parlementaire contre d'éventuelles

³ Voir article publié dans *Le Monde* le 23 décembre 2006 : « Les parlementaires privés d'augmentation *in extremis* ».

⁴ Voir article publié dans *Le Figaro* du 12 avril 2007 : « Fin des avantages à vie pour le perchoir ».

⁵ Ce débat a ressurgi lors de la dernière réunion du Congrès à Versailles de la XII^{ème} législature. Voir article publié dans *Le Figaro* du 19 février 2007 : « Debré place les débats du Congrès sous le signe de l'économie » qui n'a pas manqué de préciser que « Le président du Sénat qui n'a pas restitué les logements de fonctions dont dispose le Sénat dans le château de Versailles, fera déjeuner ses ouailles dans les appartements de la questure ».

⁶ Voir article publié dans *Le Figaro* du 12 juin 2007 : « La grande hypocrisie des parachutes dorés ».

poursuites judiciaires. Ces dernières ont une valeur universelle et permanente.

On qualifie d'immunités parlementaires l'ensemble des dispositions qui assurent aux membres du Parlement un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice, afin de préserver leur liberté et leur indépendance. Sans remonter à la « sacrosanctitas » dont bénéficiaient les tribuns de la plèbe de la République romaine⁷, on peut signaler que, dès la fin du XVII^{ème} siècle, la liberté de parole des parlementaires anglais était consacrée par le privilège du « freedom of speech »⁸. Aujourd'hui, la plupart des systèmes constitutionnels comportent, à des degrés divers, un tel régime de protection des parlementaires.

Le régime actuel des immunités des parlementaires français⁹ n'a pas fait l'objet de débats au cours de la campagne présidentielle et

⁷ M. AMELLER, « Droits de l'homme et immunités parlementaires » in *Le Parlement : gardien des droits de l'homme*, rapport introductif dans le cadre du symposium interparlementaire de Budapest, Genève, UIP, 1993, p. 32 où il rappelle à juste titre « qu'à Rome, les tribuns de la plèbe qui étaient en quelque sorte les parlementaires de l'époque, étaient considérés comme des personnages sacro-saints et bénéficiaient à ce titre d'une protection particulière. Il était absolument interdit de s'attaquer à eux ou de les gêner dans l'exercice de leurs fonctions ».

⁸ A ce sujet voir M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, étude comparative mondiale, Union interparlementaire, Genève, 2000.

⁹ En France, ce régime est apparu dans un contexte d'extrême tension, dès les premières heures de la Révolution. Le 23 juin 1789, au cours d'une séance fondatrice immortalisée par un bronze monumental adossé à l'hémicycle du Palais-Bourbon, Mirabeau, déclare : « Je bénis la liberté de ce qu'elle mûrit de si beaux fruits dans l'Assemblée nationale. Assurons notre ouvrage, en déclarant inviolable la personne des députés aux États généraux ». Le souci de concilier la nécessaire protection de l'exercice du mandat parlementaire et le principe de l'égalité des citoyens devant la loi a conduit à distinguer, dès l'origine, deux catégories d'immunités, dont la portée est très différente. L'irresponsabilité, immunité absolue, soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat fut proclamée dès le 23 juin 1789 à l'initiative de Mirabeau, par arrêté de l'Assemblée nationale. L'inviolabilité, immunité relative, a pour objet d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par

Privilèges des parlementaires français

législative de 2007, ainsi son examen n'est pas paru indispensable. Dans un premier temps, il sera dressé un état des lieux des privilèges matériels attribués aux parlementaires français (I). Dans un second temps, il convient de s'interroger sur le nécessaire maintien ou abolition de ces privilèges financiers. Si ces derniers ont fait l'objet de polémiques au cours de la campagne présidentielle et législative de 2007, aucune proposition sérieuse n'a été avancée par les principaux partis politiques représentés au Parlement. C'est en ce sens qu'il sera proposé quelques pistes de réforme (II).

I – L'indépendance des parlementaires français, mère-porteuse de privilèges financiers conséquents

La situation du parlementaire est caractérisée par un « statut » visant à garantir la liberté de l'exercice du mandat et l'indépendance du parlementaire, en le protégeant contre des pressions qui pourraient compromettre son indépendance. Toutefois, il semblerait, qu'au nom de ce principe, de véritables privilèges matériels se soient introduits au profit des parlementaires, dont certains ont été pointés du doigt au cours de la campagne présidentielle et législative de 2007. Ce n'est qu'en portant un regard détaillé sur le « statut matériel » des

certaines actions pénales visant des actes accomplis par les parlementaires en qualité de « simples citoyens ». Elle tend, par des aménagements de procédure, à différer ces actions sans faire disparaître le caractère illicite des faits reprochés. La première formulation juridique de l'inviolabilité résulte d'un décret de l'Assemblée nationale, en date du 26 juin 1790. Les principes posés par la première Assemblée nationale se sont perpétués jusqu'à la réforme résultant de la loi constitutionnelle du 4 août 1995 qui a considérablement limité la portée du régime de l'inviolabilité. L'article 26 de la constitution reprend la distinction traditionnelle entre irresponsabilité et inviolabilité et dépeint le régime juridique applicable aux membres du Parlement, députés et sénateurs. Il s'applique également aux représentants français au Parlement européen ; voir également J. CALVO, « L'immunité parlementaire en droit français », *LPA*, n° 114, 22.09.1995 ; J.-E. SCHOETTL, « Déchéance de plein droit d'un mandat parlementaire à la suite d'une condamnation », *LPA*, oct. 2001, p. 12 ; P. FRAISSEX, « Les parlementaires et la justice : la procédure de suspension de la détention, des mesures privatives de liberté », *RFDC*, n° 39, p. 497.

parlementaires français, qu'il sera possible de repérer ces éventuels privilèges.

Toutefois, avant d'établir cet état des lieux, il convient de s'entendre sur la notion même de privilège. Le mot « privilège »¹⁰, vient du latin *privata lex*. Il s'agit d'une « loi particulière », une disposition juridique conférant un statut particulier. Sous *l'Ancien Régime*, le mot désignait les droits et obligations dont bénéficiaient la noblesse et le clergé. Le terme, au départ juridique, acquiert un sens social et politique, et en particulier une connotation négative puisque dans le langage courant, le privilège est un avantage possédé par telle ou telle catégorie professionnelle, présenté par ses membres comme des acquis sociaux et par les adversaires de ce système comme des dispositions inégalitaires.

L'indemnité parlementaire permet normalement au parlementaire de s'assurer une vie décente en le mettant à l'abri des corruptions, cependant au fil des années, ont été adoptées par les parlementaires eux-mêmes de nouvelles règles leur octroyant de nouveaux privilèges (A), auxquels se sont ajoutées d'autres indemnités et de nombreuses facilités, assurant ainsi aux députés et sénateurs une situation matérielle très confortable, souvent qualifiée de « privilégiée » (B).

A - Les privilèges nés de l'indemnité parlementaire

Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, l'indemnité parlementaire est destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat¹¹. Elle permet à tout citoyen, quelle que soit sa

¹⁰ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 7^e éd., PUF, p. 709.

¹¹ Sur l'indemnité parlementaire voir notamment C. DUBIEF, *L'Histoire de l'indemnité parlementaire en France*, mémoire DES, Paris II, 1973 ; R. TEISSIE-SOLIER, *L'indemnité parlementaire en France : historique et régime actuel*, 1910, 199 p. ; A. BARON, *Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire*, 1905, Faculté de droit de Paris, 140 p. ; A. MEYER, *De l'indemnité parlementaire*, Faculté de droit de Paris, 1908, 178 p.

Privilèges des parlementaires français

situation de fortune, de pouvoir prétendre entrer au Parlement et garantit aux élus les moyens de se consacrer pleinement, et en toute indépendance, aux fonctions dont ils sont investis. La constitution de 1958, dans son article 25, mentionne l'indemnité des membres du Parlement, dont le régime est fixé par l'ordonnance portant loi organique n° 58-1210 du 13 décembre 1958¹².

L'indemnité comprend trois éléments : l'indemnité parlementaire de base, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction. Depuis 1938, diverses dispositions législatives ont retenu le principe de l'alignement de l'indemnité sur la rémunération des hauts fonctionnaires. Ce mode d'indexation a été confirmé en 1958.

L'indemnité parlementaire de base est fixée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de l'Etat. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires de la catégorie « hors échelle » (conseillers d'Etat, préfets, directeurs d'administration centrale, etc.).

Son montant brut mensuel, qui est identique pour les députés et les sénateurs, s'élève, au 1^{er} février 2007, à 5 400,32 €. En outre, les parlementaires reçoivent, par analogie avec le mode de rémunération des fonctionnaires, une indemnité de résidence. Celle-ci représente 3 % du montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire de base et s'élève, à la même date, à 162,01 €. A ces indemnités vient s'ajouter une indemnité de fonction égale au quart de leur montant, soit 1 390,58 € au 1^{er} février 2007. Le parlementaire a également droit aux prestations pour charges de famille et à un supplément familial

¹² Voir à ce sujet J. GICQUEL, P. AVRIL, *Droit parlementaire*, Paris, Domat, Montchrestien, 2004, p. 55-58 ; Revue *Pouvoirs*, n° 30, p. 159 ; M. AMELLER, BERGOUIGNOUS, *L'Assemblée nationale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2000, p. 27 ; *Connaissance de l'Assemblée*, n° 7 : le statut du député, 2002, Assemblée nationale ; A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire ?* ; J.-M. BELORGEY, *Un Parlement à refaire*, Paris, coll. « Le débat », 1991 ; J. LAPORTE, M. TULARD, *Le droit parlementaire*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1986 ; J.-C. MASCLLET, *Un député pour quoi faire ?*, Paris, PUF, 1982.

variable selon le nombre d'enfants à charge. Les membres du bureau du Sénat et de l'Assemblée nationale (président, vice-présidents...) perçoivent une indemnité représentative de frais, qui a pour base de calcul l'indemnité de fonction et dont le pourcentage varie suivant la fonction occupée.

Toutefois, sur cette indemnité parlementaire, il existe des retenues. Il s'agit essentiellement de prélèvements obligatoires liés aux assurances sociales. La première d'entre elles concerne la retraite¹³ qui a souvent été considérée comme très confortable et avantageuse.

D'une part, parce que les parlementaires obtiendraient une retraite à taux plein pour seulement vingt années de cotisation. Les parlementaires sont affiliés à une caisse établie par les résolutions de la Chambre des députés du 23 décembre 1904 et du Sénat du 28 janvier 1905¹⁴.

Effectivement, le parlementaire paie double cotisation pendant les quinze premières années de son mandat, soit, au 1^{er} novembre 2006, 1 147,28 € pour un député et 939,64 € pour un sénateur, puis s'acquitte d'une cotisation simple, 568,64 € et 463,40 euros €. Dès le premier mandat de cinq ans, un parlementaire totalise déjà dix annuités. Les pensions de retraite sont proportionnelles aux annuités versées et ne sont servies qu'à expiration du mandat. Si le parlementaire est amené à céder son siège, il part donc avec une retraite rapidement constituée.

D'autre part, parce que leur caisse de pension est alimentée par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire, ce qui est tout à fait normal, mais également par une subvention inscrite au budget de l'Assemblée, et donc financée en partie par le contribuable, ce qui est moins normal. La pension brute moyenne des députés s'élève actuellement à 2 192 € par mois. Quant aux sénateurs, qui sont affiliés à la Caisse autonome des retraites des anciens sénateurs, leurs cotisations leur ouvrent droit à une pension brute moyenne de

¹³ C.E., 4 juillet 2003, *Papon*, *R.D.P.*, 2003, p. 1227, note J-P. CAMBY.

¹⁴ Art. 5 de l'ordonnance du 13 décembre 1958.

Privilèges des parlementaires français

3 294,71 € par mois. Alors qu'ils sont les premiers à célébrer les vertus du régime de retraite par répartition, le Sénat utilise les revenus des capitaux affectés à ses caisses pour payer une partie de ses pensions. La capitalisation reste un privilège réservé aux élus du Palais du Luxembourg.

Enfin, la pension que touche l'ancien élu au titre de ses activités parlementaires est cumulable avec les autres retraites auxquelles il a pu cotiser dans le cadre d'une activité professionnelle. En l'occurrence, les fonctionnaires sont nettement avantagés, puisque, pendant leur mandat, leur avancement se poursuit comme si de rien n'était. Lorsqu'ils quittent les lambris dorés du Parlement, ils touchent donc une retraite de la fonction publique à taux plein.

Depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, certains privilèges ont été abolis. Par exemple, le droit à pension des députés et des sénateurs s'est aligné sur le droit commun. Le droit à pension est désormais ouvert à 60 ans et non plus 55 ans comme auparavant¹⁵. Par ailleurs, l'article 41 de la loi du 21 août 2003 a mis un terme au privilège des parlementaires fonctionnaires qui pouvaient liquider leur pension de fonctionnaire dès l'âge de cinquante ans. Toutefois, des améliorations sont encore nécessaires.

Sur l'indemnité parlementaire, d'autres retenues sont prélevées obligatoirement ou de manière facultative. S'agissant des retenues facultatives, elles peuvent être effectuées au titre des cotisations aux groupes d'études ou groupes d'amitié, ou pour des cotisations éventuelles au profit des groupes politiques. Il s'agit également des retenues pour absence. Les règlements du Sénat et de l'Assemblée nationale prévoient des retenues opérées sur l'indemnité à titre de sanction¹⁶. En cas de trois absences consécutives non justifiées d'un parlementaire dans la commission permanente dont il est membre, son indemnité de fonction peut être réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire au mois d'octobre. Toutefois, le

¹⁵ Décision du bureau de l'Assemblée nationale du 8 octobre 2003 et décision du bureau du Sénat du 16 décembre 2003.

¹⁶ Voir par exemple art. 15 al. 3 et 97 du règlement du Sénat.

parlementaire empêché d'assister à des réunions de commissions peut ne pas se voir appliquer cette sanction s'il justifie ses absences.

S'agissant des retenues obligatoires, l'indemnité parlementaire est assujettie à la « contribution exceptionnelle de solidarité » de 1 %, ce qui représente aujourd'hui 55,62 €, en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Les parlementaires acquittent la contribution sociale généralisée, soit 505,82 € et la contribution pour le remboursement de la dette sociale, soit 33,72 €, la part déductible de la C.S.G. étant affectée, conformément à son objet, au financement du régime de sécurité sociale de base.

S'agissant des retenues fiscales, s'il a été mis fin à un ancien privilège d'autres subsistent encore. Auparavant, l'indemnité parlementaire n'était fiscalisée qu'à hauteur de 55 % conformément à la loi du 4 février 1938. Désormais, l'indemnité parlementaire est soumise au droit commun en matière de fiscalité, suite à l'article 46 de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1992.

Donc depuis 1993, députés et sénateurs sont soumis à l'impôt sur le revenu, selon les règles applicables aux traitements et salaires mais leurs émoluments ne sont pas tous imposables. Deux seulement des trois indemnités qui constituent l'indemnité parlementaire sont imposables : celles dites « de base » et « de résidence ». La troisième, dite « de fonction », qui compte pour 25 % du total, ne l'est pas. Les indemnités de mandat, qui seront étudiés plus loin, ne le sont pas davantage. En fin de compte, plus de la moitié des sommes perçues par les parlementaires se trouvent à l'abri des appétits du fisc.

Compte tenu de ces diverses retenues obligatoires, l'indemnité parlementaire nette se monte, au 1^{er} février 2007, à 5 381,39 € par mois pour les sénateurs et 5 176,69 € pour les députés. Cette somme est destinée à assumer des frais de mandat importants, notamment de déplacement, de représentation et de double résidence, qui s'imposent à tout sénateur et tout député. Diverses dispositions limitent la possibilité de cumuler l'indemnité parlementaire avec toute autre rémunération publique d'une part, ou avec des indemnités liées à l'exercice d'autres mandats d'autre part. Les règles

Privilèges des parlementaires français

interdisant le cumul de l'indemnité parlementaire avec des rémunérations d'autre nature découlent du régime des incompatibilités parlementaires.

Ainsi, l'article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958, portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, dispose que « l'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique ». Ce principe connaît toutefois deux exceptions, sources de privilèges. La première, conformément aux dispositions régissant les incompatibilités, concerne les professeurs titulaires de chaire, les chargés de direction de recherche et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les ministres des cultes et les délégués du gouvernement dans l'administration des cultes. La seconde permet de cumuler l'indemnité parlementaire avec les pensions civiles et militaires de toute nature.

S'agissant du cumul de l'indemnité parlementaire avec des indemnités allouées au titre d'autres mandats, le principe du plafonnement général des indemnités en cas de cumul des mandats a été introduit par la loi organique du 25 février 1992, modifiant l'ordonnance du 13 décembre 1958. Le plafond retenu correspond à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base soit, au 1^{er} février 2007 : 8 100,48 €. Ainsi, un parlementaire ne peut percevoir au titre de ses mandats locaux plus de 2 700,16 €.

B - Les privilèges issus des moyens individuels

Si, à l'intérieur même du Sénat et de l'Assemblée nationale, des structures administratives nombreuses concourent à l'exercice du mandat, des moyens individuels ont été créés pour permettre à chaque parlementaire d'organiser, aux Palais du Luxembourg et Bourbon ou dans son département et sa circonscription, son mandat conformément à ses propres besoins.

Attachés au parlementaire lui-même, et non à l'institution parlementaire, ces moyens ont un caractère « personnalisé » car leur but est d'adapter le mieux possible les conditions d'exercice du mandat aux impératifs particuliers de chaque élu. Nombreux sont ceux qui y voient autant de privilèges.

Parmi ces moyens individuels, figurent les indemnités complémentaires. « 5 381,39 € ou 5 176,69 € nets par mois seulement » répondent les députés ou les sénateurs lorsqu'ils sont questionnés sur les revenus qu'ils perçoivent au titre d'élu de la République. Un chiffre exact certes, mais très incomplet. Car il ne s'agit là que de l'indemnité dite « parlementaire ». A cela il convient d'ajouter les indemnités complémentaires, ce qui représente environ au total 20 000 € mensuels.

En premier lieu, il convient de préciser que les sénateurs et les députés reçoivent une indemnité représentative de frais de mandat, c'est-à-dire une indemnité spéciale destinée à faire face à leurs frais de mandat (location d'une permanence, équipement de bureau, etc.). Cette indemnité mensuelle s'élève au 1er février 2007 à 6 624,86 € brut pour les sénateurs et 6 192 € pour les députés, soit environ 6 110,77 € pour les sénateurs et 6 027,30 € pour les députés après déduction des retenues réglementaires, et non fiscalisés.

En second lieu, il convient d'indiquer que les conditions de travail personnel des parlementaires se sont notablement améliorées avec la possibilité qui leur est offerte, depuis 1976, d'utiliser les services d'un et -à partir de 1996- de trois « assistants parlementaires », ce nombre pouvant être porté à six si les assistants sont employés à temps partiel. Le rôle de ces collaborateurs consiste en effet à « seconder le sénateur ou le député dans les tâches personnelles directement liées à l'exercice de son mandat parlementaire », d'après les termes mêmes des arrêtés du bureau du Sénat et de l'Assemblée nationale qui ont institué cette possibilité¹⁷.

Ces « assistants parlementaires » sont les collaborateurs particuliers du parlementaire. Les tâches confiées par les parlementaires à leurs assistants varient suivant la nature des mandats qu'ils détiennent et leurs centres d'intérêt. Plus de la moitié des assistants exercent leur fonction dans le département ou la circonscription d'élection du parlementaire qui les emploie et lui

¹⁷ H. PILLOT-CHANTELOUBE, *Les assistants parlementaires*, Université Jean Monnet, 2000.

Privilèges des parlementaires français

apportent donc un appui dans l'exercice de ses activités locales. Ils sont recrutés directement par eux sans aucune autre contrainte que l'opportunité politique ou personnelle et la possession du baccalauréat, ils sont liés à leur employeur par un contrat de droit privé.

Le rôle du Sénat se borne à mettre les crédits nécessaires à la rémunération de ces assistants à la disposition d'une association dont la forme est définie par la loi de 1901, l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS) qui a pour rôle d'accomplir toutes les formalités qu'entraîne la gestion administrative et financière des assistants, pour le compte des sénateurs. A l'Assemblée nationale, la gestion des assistants parlementaires est directement prise en charge par le service des affaires financières du Palais Bourbon.

Les parlementaires disposent d'un crédit affecté à la rémunération d'un ou plusieurs collaborateurs qui s'élève environ à 8 784 € mensuels pour les députés et 6 984,42 € mensuels pour les sénateurs. Ainsi, au 1^{er} février 2007, la rémunération mensuelle brute de base d'un assistant employé à temps plein se monte à 2 344,45 € mensuels.

Il convient d'ajouter qu'un parlementaire a toute latitude pour recruter qui bon lui semble comme assistant parlementaire, puisqu'il a la qualité d'employeur. Certains d'entre eux ne se gênent pas pour embaucher leur entourage familial parmi femme, enfants, cousins... et même maîtresse¹⁸. Leur mandat deviendrait en quelque sorte une affaire de famille, ce qui laisse penser que le temps des privilèges de la noblesse de l'Ancien régime n'est pas si loin¹⁹.

¹⁸ Voir article publié dans *Le Monde* le 31 mai 2007 « Le mystère des sénateurs Goulet ».

¹⁹ Au sujet des assistants parlementaires voir notamment B. KERN, *Les assistants parlementaires*, mémoire IEP, Aix-en-Provence, 1986 ; X. PRETOT, « Les collaborateurs des parlementaires et le droit du travail », *Droit social*, 1986, p. 431 ; S. RENOUX, « Les moyens d'action de l'Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 34, p. 67 ; Actes du colloque « Assistants parlementaires, 30 ans au cœur du pouvoir législatif, quel

Si l'on s'arrête à ce point et si l'on calcule sur ces seules bases ce qu'un parlementaire coûte mensuellement à la nation, les sommes de 21 833,66 € pour un député, et de 21 706,47 € pour un sénateur sont atteintes. Le coût des parlementaires français serait donc d'environ 2 500 € par jour pour le contribuable.

Ce n'est pas pour autant le solde du compte puisqu'une indemnité de fin de mandat, versée pendant cinq ans, alors qu'auparavant de six mois, permet aux « malheureux » députés que le suffrage universel a sorti en 2007 de quitter l'Hémicycle « en douceur », avec un revenu brut tout de même égal à l'indemnité parlementaire de base, versé dégressivement durant un « second » mandat sans même siéger au Palais Bourbon. Un privilège injustifié qui fera l'objet d'un plus long développement dans la seconde partie de cette étude.

A côté de ces indemnités complémentaires, les parlementaires disposent de nombreux moyens matériels. Les assemblées appellent cela des « facilités ». Ce vocable pudique désigne les services dont jouissent les parlementaires sans rien payer, et qui représentent des sommes considérables. Il s'agit donc bien de privilèges.

Chaque sénateur et chaque député disposent d'un bureau individuel, respectivement au Palais du Luxembourg et au Palais Bourbon. A ce bureau individuel, sont attachés de nombreux privilèges matériels. Au premier rang desquels figurent les privilèges téléphoniques. Les parlementaires peuvent bénéficier de quatre lignes téléphoniques et d'un télécopieur. Pour ces installations, il convient de souligner que les communications vers le réseau métropolitain, passées depuis le Palais Bourbon ou celui du Luxembourg, sont intégralement prises en charge par les assemblées, ainsi que les messages transmis par les télécopieurs et les outils Internet mis gratuitement à la disposition des élus. Les députés et les sénateurs peuvent aussi demander à bénéficier d'un forfait global de communication, estimé environ à 6 000 € annuels, comprenant la mise

passé, quel avenir » qui s'est déroulé le 13 juin 2006 au Palais du Luxembourg.

Privilèges des parlementaires français

à leur disposition de cinq lignes téléphoniques fixes ou mobiles et d'un abonnement auprès d'un fournisseur d'accès à Internet, soit de quatre lignes téléphoniques et de deux abonnements à Internet.

A cela s'ajoutent les privilèges informatiques. Les députés disposent d'une enveloppe de 15 000 €, courant sur cinq ans, pour s'équiper en matériel informatique. En 2002, les crédits d'informatique et de bureautique avaient d'ailleurs enregistré une hausse globale de 60 %, en prévision de l'arrivée de nouveaux élus. Quant aux sénateurs, chacun d'entre eux bénéficie d'une dotation microinformatique avec la possibilité de suivre une formation informatique.

Il convient également de préciser que les parlementaires bénéficient de privilèges postaux. L'expédition de la correspondance « parlementaire » est également gratuite. La correspondance privée et les envois massifs restent théoriquement à la charge des parlementaires, mais, en pratique, les parlementaires envoient à petites doses des courriers collectifs. Au Sénat, les correspondances collectives adressées aux élus locaux peuvent aussi bénéficier de la gratuité de l'affranchissement, à certaines conditions dans la limite d'un forfait annuel. Un bureau de poste est ouvert à l'intérieur du Palais du Luxembourg et du Palais Bourbon. Il fournit aux sénateurs et aux députés les services habituels de la Poste et chaque parlementaire y dispose d'un casier postal.

Les sénateurs et les députés bénéficient également de certaines « facilités » de circulation ou de déplacement, variables selon le mode de transport utilisé. S'agissant du transport ferroviaire, les parlementaires disposent d'une carte de circulation en première classe sur l'ensemble du réseau SNCF pendant toute la durée de leur mandat. Leurs conjoints ne payent que demi-tarif. En outre, chaque année, les parlementaires métropolitains ont droit à quarante allers-retours gratuits en avion entre Paris et leur circonscription, et à six voyages aller-retour en France métropolitaine en dehors de leur circonscription.

Quant à leurs parcs automobiles, le Palais Bourbon et celui du Luxembourg entretiennent chacun une flotte de voitures pour assurer

les trajets des parlementaires dans Paris et sa région. Ces véhicules, affectés en priorité aux déplacements des délégations officielles ou imposés par les travaux législatifs, répondent, dans la mesure du possible, aux autres besoins des élus.

Les présidents de groupe ou de commission disposent d'une confortable voiture de fonction. Quand les voitures manquent, les deux assemblées n'hésitent pas à faire appel aux taxis parisiens, qui trouvent là une clientèle abondante et généreuse, puisque les élus disposent d'une enveloppe annuelle d'environ 4 000 euros pour les payer. Ce sont bien sûr les assemblées, à savoir les contribuables, qui paient ces privilèges.

Enfin députés et sénateurs jouissent de privilèges bancaires conséquents. C'est la raison pour laquelle, ces avantages se transforment très vite en privilèges immobiliers. Il est très fréquent que les parlementaires deviennent propriétaires à Paris ou dans leur circonscription, grâce à des prêts accordés par leur assemblée.

Pour l'acquisition d'un logement ou d'un local à usage de bureau ou de permanence, l'Assemblée nationale attribue aux députés des prêts à 2 % sur dix ans, dont le montant moyen s'élève à 76 225 €. Les sénateurs disposent du même type d'avantages. Des prêts d'aide au logement leur sont accordés, en région parisienne ou dans leur circonscription. La durée maximale de remboursement porte sur dix-huit ans, avec un taux moyen de 2 %, pour un prêt moyen d'environ 75 000 euros.

Loin d'être accessoires, ces privilèges « individuels » contribuent à gonfler les charges de fonctionnement inscrites aux budgets des deux assemblées. Le budget global des deux assemblées s'élevait, pour 2006, à 811 097 100 euros : 502 179 400 euros pour l'Assemblée nationale et 308 917 700 euros pour le Sénat. Au nom du respect de la séparation des pouvoirs, chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière conformément à l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Privilèges des parlementaires français

Ce qui a pour conséquence que le ministre des Finances n'a pas de droit de regard sur les crédits que se votent les parlementaires²⁰. A première vue et à l'heure des restrictions budgétaires, une conciliation entre l'équilibre des finances publiques et l'indépendance des parlementaires semble nécessaire.

II – La nécessaire restauration du lien de filiation entre le principe d'indépendance des parlementaires et leurs privilèges financiers

La dette publique a été au cœur de la campagne présidentielle et législative de 2007. Ce qui fait suite au constat dressé par Michel Pébereau²¹ selon lequel, durant ces vingt-cinq dernières années, la dette publique n'a pas financé un effort structuré en faveur des dépenses les plus utiles mais plutôt des dépenses courantes de fonctionnement, alors que ceci devrait être exclu par principe. Ce qui a conduit le président de la République à proposer d'inscrire dans la constitution le fait de limiter l'endettement de l'Etat aux seuls investissements²².

A première vue, l'état des lieux dressé sur les privilèges financiers des parlementaires français semble être inquiétant pour l'avenir des finances publiques. Il convient tout d'abord de relativiser ces propos en rappelant que le budget des assemblées représente 811 millions d'euros soit environ 0,30 % du budget de l'Etat (270 milliards d'euros), ce qui représente 0,08 % de la dette publique de la France (1 000 milliards d'euros). Ainsi, il serait excessif de croire qu'en diminuant de 30 % les moyens financiers accordés aux parlementaires, économies estimées réalisables par les partis minoritaires, la dette publique de l'Etat serait réduite pour autant.

²⁰ Voir à ce sujet V. DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Thèse, Université de Lille, 2000 ; V. DUSSART, *L'autonomie financière des assemblées parlementaires*, Mémoire DEA, Université de Lille, 1992.

²¹ Rapport de Michel PEBEREAU « Des finances publiques au service de notre avenir », décembre 2005.

²² Voir interview du Président de la République publié dans *Le Figaro* du 7 juin 2007.

Finalement, ce qui semble paraître excessif au plan individuel pour chaque parlementaire, ne l'est pas pour autant au plan collectif.

Si la démocratie a un coût, il ne faut pas oublier pour autant que les petits ruisseaux font les grandes rivières et qu'il n'y a pas de petites économies, notamment lorsque les dépenses en question ne sont pas justifiées au regard du principe d'origine. S'il est évident que les parlementaires français, au nom de leur indépendance, doivent continuer à bénéficier d'un statut particulier comme cela est le cas dans toutes les autres démocraties (A), il est néanmoins incompréhensible que les parlementaires continuent à bénéficier de privilèges financiers injustifiés (B).

A - La similitude du « statut français » avec les autres démocraties

Dans tous les pays, l'indemnité parlementaire fait partie intégrante du statut des parlementaires. A l'origine, le fondement de cette indemnité était pour l'essentiel un remboursement des dépenses inhérentes à la fonction. Les exigences croissantes de la vie parlementaire, auxquelles se sont ajouté l'accroissement des sessions et la démocratisation du recrutement politique, constituent les principaux facteurs qui expliquent que les parlementaires ne pouvaient plus tirer leurs moyens d'existence de leur profession.

Aujourd'hui, pour la plupart des démocraties, il est possible d'affirmer que l'indemnité parlementaire est devenue un véritable traitement qui répond à trois objectifs. Tout d'abord, elle doit permettre à chaque citoyen, quelle que soit sa situation de fortune, d'accéder au Parlement. Ensuite, elle doit mettre les élus à l'abri d'éventuelles pressions et tentations. Enfin, elle vise à compenser les charges particulières liées au mandat.

La diversité et la complexité des méthodes utilisées pour calculer l'indemnité parlementaire rendent très difficile toute tentative de synthèse entre les différentes démocraties. La première raison tient aux différences de structures économiques et sociales des Etats.

Par exemple, il n'est guère utile de comparer les avantages entre les parlementaires français et sénégalais si l'on ne compare pas en même temps la différence de coût de la vie entre ces deux pays. La

Privilèges des parlementaires français

deuxième raison tient à la multiplicité d'avantages sociaux dont peuvent jouir les parlementaires selon les pays.

Toutefois, malgré ces différences, dans pratiquement tous les pays, les parlementaires perçoivent une indemnité parlementaire qui ne présente aucun lien avec le nombre de réunions au Parlement. Seuls quelques pays font exception à cette règle. Tout d'abord à Cuba, où le député continue à toucher son salaire majoré d'une indemnité pour les dépenses supplémentaires qu'il engage. Le Cap Vert et la Pologne font également exception dans la mesure où le bénéfice de l'indemnité parlementaire est réservé aux « députés professionnalisés » qui travaillent à plein temps au Parlement (président, vice-présidents, présidents de groupes, présidents de commissions parlementaires...). Dans certains pays d'Afrique, les membres du Parlement reçoivent une indemnité journalière grâce à des jetons de présence (Burkina Faso, Gabon, Niger...).

S'agissant du montant de l'indemnité parlementaire, et comme c'est le cas pour la France, dans la plupart des démocraties, les rémunérations des parlementaires sont fixées par référence aux salaires de la fonction publique. Si la référence aux salaires de la fonction publique est la plus répandue, elle n'est pas la seule référence utilisée. En effet, dans quelques pays de l'ancienne Europe de l'Est, c'est le salaire mensuel moyen qui sert de base au calcul de l'indemnité parlementaire, qui correspond souvent au triple de celui-ci (Bulgarie, Slovénie, Slovaquie...).

A propos de l'indemnité complémentaire, dans pratiquement tous les pays, la rémunération de base des parlementaires est augmentée de prestations additionnelles. Dans les démocraties anglo-saxonnes il s'agit d'une indemnité de fonctions souvent dénommée « allowance ». Très souvent ces indemnités sont forfaitaires et directement versées aux parlementaires, parfois et notamment en Autriche, l'indemnité complémentaire est uniquement octroyée sur la base de preuves.

Dans la majorité des pays, les parlementaires bénéficient d'un régime de retraite propre. C'est notamment le cas en Allemagne, en Australie, en Belgique, au Canada, au Danemark, au Royaume-Uni,

en Suède et en France. Les modalités techniques et le mode de calcul des pensions sont toutefois très variés. Il convient de souligner qu'il existe des pays où les parlementaires ne bénéficient d'aucun régime de retraite même après avoir exercé plusieurs mandats (Russie, Mauritanie, Tchad...).

Enfin, dans quasi toutes les assemblées, les membres bénéficient d'autres facilités et avantages en plus de leurs rémunérations de base et complémentaire. Dans bon nombre de pays, un bureau équipé est mis à la disposition de tous les membres dans les bâtiments de l'assemblée, à quelques exceptions près comme en Espagne ou en Norvège où seul le groupe politique dispose d'un secrétariat.

Un peu partout dans le monde, le parlementaire se sent démuné face au gouvernement qui peut en général s'appuyer sur son administration. C'est la raison pour laquelle, dans de nombreux pays, les assemblées ont décidé d'offrir à leurs membres la possibilité d'engager des assistants parlementaires. Le nombre d'assistants varie d'une assemblée à l'autre. En Belgique, un assistant par député, en Australie, trois assistants par parlementaire et en Russie, cinq assistants par parlementaire. Dans ce dernier cas, il convient de préciser qu'ils sont volontaires et non rémunérés !

Il est très fréquent que les parlementaires bénéficient de la gratuité de l'affranchissement de leur correspondance, de l'utilisation des moyens de communication (téléphone, télécopie, Internet). Toutefois, au Danemark, les frais postaux et téléphoniques sont retenus sur l'indemnité générale de frais de mandat. Il est également courant que les parlementaires bénéficient de facilités de transport. Ces facilités prennent des formes diverses. Pour les voyages en avion la solution la plus fréquente consiste en un remboursement des trajets entre la circonscription et l'assemblée. Dans pratiquement tous les pays, le libre parcours est retenu pour le transport ferroviaire (Allemagne, Belgique, France, Hongrie, Norvège...).

Ainsi, la plupart des avantages des parlementaires français, considérés parfois comme des « privilèges », se retrouvent dans toutes les démocraties modernes. L'abolition des avantages des parlementaires français serait une solution qui placerait la France

Privilèges des parlementaires français

dans une situation inédite par rapport aux autres démocraties modernes. Elle n'est pas envisageable au nom de l'exigence démocratique et de l'indépendance des parlementaires. Toutefois, certains « privilèges à la française » demeurent uniques en leur genre, ou du moins largement minoritaires au sein des démocraties modernes, et sans fondement. Leur suppression permettrait de restaurer le nécessaire lien de filiation qui doit exister entre l'indépendance des parlementaires français et leurs privilèges financiers.

B - La nécessaire abolition des privilèges financiers injustifiés

Au cours de la campagne présidentielle et législative de 2007, certains privilèges ont fait l'objet de débats car ils sont apparus, aux yeux de l'opinion publique et de certains candidats, comme injustifiés. Il s'agit pour l'essentiel des privilèges octroyés aux anciens parlementaires à l'issue du mandat. Ces privilèges peuvent apparaître comme injustifiés pour deux raisons. La première tient en l'absence de lien entre ces privilèges et le principe d'indépendance des parlementaires. La seconde tient au fait que la France fait figure d'exception en la matière par rapport aux autres démocraties modernes.

Il s'agit tout d'abord des avantages à vie des anciens présidents des assemblées. A l'Assemblée nationale, les avantages liés à la fonction de président comprenaient notamment une voiture avec chauffeur, un bureau au Palais-Bourbon et un secrétariat à vie. Par arrêté du 11 avril 2007, le bureau de l'Assemblée nationale a décidé à l'unanimité de supprimer ces avantages à vie du président de l'Assemblée nationale. En revanche au Sénat, par un arrêté de 2005, les trois questeurs ont décidé d'octroyer au futur ancien président du Sénat des privilèges à perpétuité soit un appartement de 200 m² rue Bonaparte avec vue sur le jardin du Luxembourg, une lingère et une femme de ménage, une voiture avec chauffeur, un officier de sécurité et une secrétaire qui le suivront jusqu'à son décès²³.

²³ Y. STEFANOVITCH, *op. cit.*, p. 271-272.

Il s'agit ensuite de l'indemnité de fin de mandat, souvent qualifiée de « parachute doré » des députés sortants de la XII^{ème} législature. L'information sur la nouvelle « indemnité chômage » des députés a été révélée par la presse en pleine campagne présidentielle²³. L'affaire était passée presque inaperçue avant que l'un des candidats à l'élection présidentielle ne s'en saisisse²⁴.

C'est une brève dans le *Canard Enchaîné* du 7 février dernier qui le révélait : les députés avaient voté en toute discrétion un système leur permettant de prolonger l'indemnité parlementaire pour ceux d'entre eux qui ne seraient pas réélus aux législatives du 17 juin prochain.

Avant cette réforme, et comme cela a été vu précédemment, les parlementaires français ne touchaient leur indemnité parlementaire que durant six mois s'ils n'étaient pas réélus. La règle a été modifiée en 2003. Les députés ont créé une taxe de 0,5 % sur leurs indemnités, destinée à financer une « caisse » qui prend en charge, de manière dégressive, le versement de l'indemnité au bout des six mois.

²³ Information révélée par le *Canard enchaîné* du 7 février 2007 et reprise par *Midi Libre* le 1^{er} mars 2007. Voir également article publié dans *Le Figaro* le 3 avril 2007 : « Assurance chômage : le régime spécial des députés ».

²⁴ Au cours de l'élection présidentielle de 2007, le débat a atteint son paroxysme lorsque le candidat centriste a déclaré : « c'est une faiblesse française que de vouloir perpétuellement faire des privilèges pour les uns et donner des leçons aux autres » tout en estimant que « les députés avaient manqué au caractère d'exemplarité de leur fonction ». En guise de réponse, le président de l'Assemblée nationale a rappelé que cette allocation de retour à l'emploi pour les députés battus ou qui ne se représentent pas, versée pendant cinq ans, était intégralement financée par les cotisations des députés. Il a été précisé que « l'argent de l'Etat n'avait rien à voir ». Il convient de préciser tout de même que cette cotisation est prélevée sur l'indemnité parlementaire du député, elle-même intégralement financée par le budget des assemblées, lui-même financé par le contribuable. Si le président de l'Assemblée nationale a fait part de son vœu de mieux encadrer le dispositif d'indemnité dégressive que percevront les anciens députés afin d'éviter les effets d'aubaine en mettant le sujet à l'ordre du jour de la réunion du bureau de l'Assemblée nationale du 11 avril 2007, il convient de rappeler que le dispositif n'a fait l'objet d'aucune modification à cette occasion.

Privilèges des parlementaires français

L'échéance est donc portée à cinq ans, au bout desquels l'ancien parlementaire ne touche plus que 20 % de son indemnité initiale, soit un peu plus de 1 000 euros par mois. Une seule explication a été fournie par les questeurs de l'Assemblée nationale pour justifier ce choix. Il s'agirait d'une forme de solidarité des députés fonctionnaires, qui sont très majoritaires à l'égard de leurs collègues du privé. Ce qui est surprenant et source d'inégalités puisque tous les députés en bénéficient, même les députés fonctionnaires !

Ce privilège financier ne puise pas sa justification dans le principe d'indépendance des parlementaires, il doit donc être supprimé pour les députés fonctionnaires. Pour autant, il est indispensable d'ouvrir le Parlement aux professionnels issus du privé. Le principal obstacle à cette réforme réside dans les difficultés de reclassement du parlementaire non fonctionnaire, notamment salarié, qui se retrouve sur le marché du travail après une absence de plusieurs années. Les conséquences sont telles qu'elles le dissuadent souvent de s'investir dans la vie politique. Le parlementaire qui, après être venu du privé, quitte le Parlement, par volonté de ne pas renouveler son mandat ou par désaveu du corps électoral, doit pouvoir bénéficier des mêmes avantages que son homologue issu du secteur public.

L'idée d'étendre au-delà du premier mandat la garantie de réintégration professionnelle, prévue par une loi de 1978, est intéressante. Actuellement le salarié qui devient parlementaire bénéficie bien d'une garantie de réintégration professionnelle, mais seulement au terme du premier mandat, contrairement aux élus fonctionnaires. L'esprit de cette législation doit donc être gardé mais mérite des adaptations²⁵.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'indemnité de départ pour les députés non fonctionnaires, la durée de cinq ans, qui correspond à un mandat parlementaire, semble être un peu longue. Certaines démocraties ont prévu une indemnité de départ. Toutefois, dans la

²⁵ Voir notamment la contribution de l'Institut Montaigne *Député, un job à temps plein*, décembre 2006, p. 6.

plupart des cas, cette indemnité est fonction de l'ancienneté du parlementaire. Le Danemark a retenu le bénéfice d'un mois de rémunération par année au Parlement. La Hongrie a retenu une indemnité forfaitaire sur six mois, comme c'était le cas auparavant en France. Ce qui tend à démontrer que l'abolition des privilèges injustifiés des anciens parlementaires est nécessaire mais également réalisable.

**LES ELECTIONS DE 2007 OU LA CONSECRATION
D'UNE V^e REPUBLIQUE PRESIDENTIALISTE**

**par Emilie Marcovici,
ATER à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

Le printemps 2007 a été marqué par les scrutins qui visaient à la désignation du sixième président et de la treizième législature de la V^e République, nous amenant ainsi, à nous interroger sur l'évolution de la nature juridique de cette République.

Formellement, la constitution de 1958 instaure un régime parlementaire. Les traditions institutionnelles de notre pays, qui n'a en pratique connu aucune expérience positive du régime présidentiel, justifient ce choix consacré par les lois constitutionnelles du 3 juin 1958¹. La V^e République met en place un régime parlementaire, une

¹ Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la constitution ; « 2° Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le

séparation souple des pouvoirs, dont découlent une collaboration fonctionnelle entre les différents organes et une révocabilité mutuelle. Cette République offre toutefois une spécificité, ce régime présentant un certain degré de rationalisation.

La V^e République a évolué, cette séparation souple des pouvoirs laissant place à une confusion des pouvoirs au profit du président de la République. Ce phénomène, apparu dès les débuts de la V^e République², s'est renforcé progressivement jusqu'aux scrutins de 2007. La V^e République ne doit cependant pas être assimilée à un régime présidentiel, dans la mesure où son évolution est contraire à cette idée de séparation stricte des pouvoirs ; mais elle crée toutefois un cadre favorable au développement de dérives présidentielles³, marquant ainsi la prééminence présidentielle sur l'ensemble des institutions de la République.

Le nouveau président élu semble décidé à poursuivre ce mouvement et même à l'accentuer, donnant ainsi un nouveau visage à la V^e République. Cette évolution institutionnelle fait l'objet de diverses analyses, la notion « d'hyerpprésidentialisation » émergeant

gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions. »

² M. Duverger, notamment, soulignait, en 1978, que « La distinction traditionnelle du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif n'a plus de signification. Le chef du parti ou de la coalition majoritaire dispose à la fois de l'un et de l'autre : directement du premier, à travers le gouvernement qu'il dirige ; indirectement du second, à travers la majorité qu'il contrôle. », « Conserver les appellations d' « Exécutif » et de « Législatif » donne l'illusion que les deux restent séparés, alors qu'ils sont placés sous la même autorité en fait, malgré la distinction physique du gouvernement et du parlement. La véritable frontière passe désormais entre la majorité et l'opposition. » ; M. DUVERGER, *Echec au roi*, A. Michel, 1978, p. 298.

³ Le régime présidentieliste, « peut être comparé à une pyramide dont le sommet est occupé par le chef de l'Etat et la base constituée par le gouvernement et le Parlement, réduits au rôle d'exécuteur de sa volonté » ; J. GICQUEL, J.E. GICQUEL, *Doit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 2005, p. 131.

La consécration d'une V^{ème} République présidentieliste

dans le débat⁴, alors que certains auteurs, à l'image de P. Allies, évoquent le triomphe du « bonapartisme⁵ ».

Si dans un premier temps, l'on examine brièvement le contexte de l'établissement de cette République, l'on constate que dès sa création, la V^e République portait les germes de ces dérives. M. Debré affirmait en effet, lors de son célèbre discours prononcé devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, que le président de la République devait constituer la « clé de voûte des institutions ». La constitution est fidèle à cette conception, en consacrant un président « arbitre⁶ », doté de prérogatives étendues telles que l'illustrent notamment les dispositions relatives à ses pouvoirs propres (article 19⁷) et à ses pouvoirs exceptionnels en temps de crise (article 16)⁸.

Mais il faut dans un second temps, noter que, parallèlement à ces dispositions constitutionnelles consacrant la primauté présidentielle, se sont développées des pratiques extra-constitutionnelles venant amplifier ce phénomène. La pratique relative au « domaine réservé » illustre parfaitement ces dérives. Au-delà de cet exemple, il convient de souligner que si la constitution confère au président des

⁴ Tel est le terme utilisé par le *Figaro*, repris également par la *Tribune*. Voir C. JAIGU et B. JEUDY, « N. Sarkozy, l'hyper président », *Le Figaro*, 2 juillet 2007.

⁵ P. ALLIES, « La gauche et le triomphe du bonapartisme », *Libération*, 7 mai 2007.

⁶ Article 5 : « Le président de la République veille au respect de la constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. [...] »

⁷ Article 19 : « Les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. »

⁸ Article 16 : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. [...] »

prérogatives déterminées, celui-ci est compétent pour les interpréter ; la nature du régime et ses éventuelles inflexions présidentielles dépendront de la volonté de la personnalité au pouvoir. Ce cadre institutionnel issu de la constitution de 1958, peut donc donner lieu à des interprétations variables, voire contradictoires, engendrant une insécurité juridique. La V^e République évoluant au gré de la volonté de ses dirigeants, il est opportun, à l'issue des scrutins de 2007, de s'interroger sur la forme que revêt désormais ce régime politique.

L'examen des pratiques découlant de cette constitution, permet d'observer un mouvement favorable à l'accroissement des prérogatives présidentielles, encouragé essentiellement par la révision constitutionnelle de 1962. Cette loi constitutionnelle a mis en place l'élection du président au suffrage universel direct, lui conférant ainsi une véritable légitimité, fondant le développement de ce « présidentielisme ».

Suite à ces évolutions, relatives tant au texte constitutionnel lui-même qu'aux pratiques politiques, la qualification du régime instauré par la constitution de 1958 est source d'incertitudes et de débats. Quelques auteurs le qualifient de « semi-parlementaire », quand d'autres, à l'image de M. Duverger, évoquent un régime au contraire « semi-présidentiel⁹ ». Ces débats doctrinaux illustrent le malaise institutionnel actuel, ce régime ne pouvant faire l'objet d'une qualification juridique unanime. En effet, la V^e République a permis le développement de pratiques présidentielles, mais elle a aussi connu des phases rétablissant les pouvoirs du Parlement ; notamment lors des périodes de cohabitation.

Afin de comprendre cette situation, il convient d'analyser les modifications constitutionnelles concernant notamment la fonction présidentielle. On peut noter que cette fonction a fait l'objet d'une

⁹ Selon cet auteur, le régime « semi-présidentiel », réunit deux éléments : président élu au suffrage universel direct, disposant de prérogatives importantes, et présence d'un chef de gouvernement, responsable devant le Parlement.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

révision technique en 1976¹⁰, mais également de révisions qui en ont bouleversé l'esprit (révisions de 1962 et de 2000, loi organique de 2001¹¹), contribuant de ce fait, à transformer la nature de la V^e République. Mais la lecture de ces différentes mesures permet également, de remarquer que l'évolution des institutions de la V^e République a été opérée au coup par coup, en fonction des nécessités du moment. Ces diverses transformations ponctuelles, notamment de la fonction présidentielle, n'ont pas pris en compte le fonctionnement du système institutionnel dans son ensemble et ont engendré des déséquilibres. C'est ce manque de vision institutionnelle globale qui est à l'origine du renforcement de la fonction présidentielle, au détriment de l'institution qui devrait pourtant être centrale : le Parlement.

Les élections présidentielle et législatives de 2007, nous amènent à nous interroger sur la perception de la fonction présidentielle par les différents acteurs politiques. Quelle a été la nature de ces diverses campagnes électorales, à quel point ont-elles été influencées par ce système institutionnel « rénové » ? Quelle est la nature politique de la V^e République à l'issue de ces scrutins ? Cette campagne influera nécessairement sur les futures pratiques politiques présidentielles, laissant ainsi présager de nouvelles dérives.

Ces scrutins de 2007 se sont déroulés dans un contexte politique classique, rétablissant le traditionnel clivage droite-gauche. Cette situation permet de constater que les modifications de la fonction présidentielle ne sont pas restées sans effets et que la campagne a été influencée par le système institutionnel en vigueur favorable au président (I). Les résultats qui en découlent laissent envisager un renforcement des dérives déjà observées, pour laisser place à une V^e

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 relative à l'empêchement ou au décès d'un candidat à l'élection présidentielle.

¹¹ Loi constitutionnelle n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République, modifiant les articles 6 et 7 ; Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 ; Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale (*J.O.* du 16 mai 2001).

République d'une nature nouvelle, résolument « présidentialiste » (II).

I - Les campagnes électorales de 2007, l'aboutissement des dérives anciennes

Les campagnes électorales de 2007 ont mis en exergue une conception du président de la République dominant les autres institutions. Cette vision du chef de l'Etat n'est toutefois pas surprenante, car elle est conforme à l'esprit de la V^e République (A), mais l'on remarque qu'en pratique, ces scrutins ont eu tendance à amplifier ce phénomène (B).

A - La mise en place progressive de mécanismes induisant une présidentialisation du régime : un phénomène prévisible

1 - La création d'un cadre institutionnel favorable aux pratiques présidentielistes

a - Un phénomène préparé : les origines de la V^e République

Afin de comprendre les dérives présidentialistes actuelles, il convient d'examiner les conditions dans lesquelles cette République a été créée. La V^e République a, dès son origine, eu pour objectif de revaloriser la fonction présidentielle. Telle était la volonté très clairement affichée par les constituants à l'époque. M. Debré, dans son discours devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, affirmait « Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette Communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le président de la République. »

Cette vision, qui n'apparaît pas souhaitable à la lumière du contexte politique actuel, était à l'époque justifiée. La France venait d'être confrontée à l'instabilité politique de la IV^e République, marquée par la succession de nombreux gouvernements, empêchant la mise en œuvre d'une politique cohérente. Perçue comme une

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisiste

entrave à la prise de décision, il convenait pour les constituants d'élaborer un mode de gouvernance stable et efficace.

Cette instabilité s'explique, selon les rédacteurs de la constitution, par de multiples conflits politiques. Afin de mettre fin à ces dysfonctionnements, il est apparu nécessaire d'instaurer un véritable « arbitre », compétent pour trancher d'éventuelles oppositions « politiques ». L'intérêt national devant être préservé, il était nécessaire de mettre en place un « juge » se situant au-dessus de ces conflits, tel que le soulignait notamment M. Debré¹².

Cette conception des institutions ne constitue toutefois pas en 1958, une véritable novation ; en effet, elle vient officialiser des principes déjà connus, développés par Ch. de Gaulle, notamment dans son discours de Bayeux, du 16 juin 1946. Dans ce discours, le Général a présenté un schéma institutionnel dans lequel le chef de l'Etat devient un homme « fort », doté d'un véritable rôle politique ; « C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui, le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif¹³. »

¹² Discours de M. Debré devant le Conseil d'Etat : « Le président de la République doit être la clef de voûte de notre régime parlementaire. Faute d'un vrai chef d'Etat, le gouvernement, en l'état actuel de notre opinion, en fonction de nos querelles historiques, manque d'un soutien qui lui est normalement nécessaire. C'est dire que le président de notre République ne peut être seulement, comme en tout régime parlementaire, le chef d'Etat qui désigne le premier ministre, voire les autres ministres, au nom de qui les négociations internationales sont conduites et les traités signés, sous l'autorité duquel sont placées l'armée et l'administration. Il est, dans notre France, où les divisions intestines ont un tel pouvoir sur la scène politique, le juge supérieur de l'intérêt national. »

¹³ Le général ajoutait : « A lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le premier, qui devra diriger la politique et le travail du gouvernement. Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. A lui, la tâche de présider les Conseils du gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation

La revalorisation de la fonction présidentielle se trouve donc aux fondements de la V^e République, motivant même son adoption. Mais, il convient toutefois de relever que si le président de la République a acquis de nouvelles compétences grâce au texte de 1958, celles-ci restaient encadrées. En effet, dans le système originaire, et ce conformément aux prescriptions formulées par le général de Gaulle dans son discours de 1946, le président de la République n'était doté que d'une légitimité relative, dans la mesure où il procédait du suffrage universel indirect. Ce mode de désignation spécifique tendait à limiter son champ de compétence, le président ne disposant pas d'une légitimité suffisante pour développer de manière extra-constitutionnelle ses prérogatives.

b - Un phénomène amplifié

Institution centrale de la V^e République, le président de la République a fait l'objet d'une révision constitutionnelle en 1962, afin d'instaurer son élection au suffrage universel direct. Cette révision, adoptée par le biais contestable de l'article 11 de la constitution¹⁴, visait à confirmer la vision institutionnelle développée par Ch. de Gaulle. Il s'agissait de conférer aux successeurs du général, une légitimité suffisante afin qu'ils puissent diriger le pays.

Cette modification du texte de 1958 a fait dès son adoption, l'objet de vives critiques ; outre la question de la procédure utilisée, l'objet même de cette mesure a été dénoncé, notamment par les forces politiques de gauche. Cette révision a suscité des contestations plus nombreuses que lors de l'adoption de la constitution en 1958, ses

ne se passe pas. A lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. A lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France. » ; *Discours de Bayeux*, 16 juin 1946.

¹⁴ La régularité de ce référendum donne lieu à débat, l'article 11 de la constitution étant en effet prévu pour l'adoption de lois et non pour procéder à des modifications du texte constitutionnel.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialiste

opposants s'élevant contre la personnalisation du pouvoir découlant de cette réforme¹⁵.

Cette mesure peut en effet, être considérée comme le point de départ de l'accroissement des pouvoirs présidentiels. Le président de la République, depuis la première élection en 1965, jouit désormais d'une légitimité incontestable, qui fonde et justifie le développement de ses prérogatives. Cette révision permet une nouvelle lecture de la constitution, le président pouvant ainsi interpréter le texte en sa faveur, et développer de manière extra-constitutionnelle de nouvelles compétences. Cette révision qui ne concernait qu'une seule institution, a donc contribué à faire évoluer la nature du régime de la V^e République dans son ensemble.

La révision de 1962 fonde donc les dérives présidentialistes qui se sont développées tout au long de la V^e République. L'élection présidentielle de 2007 a subi les effets de cette révision constitutionnelle, confirmant ainsi les critiques émises par ses opposants, dès son adoption. Cette campagne électorale s'est caractérisée par un débat très personnalisé, axé autour des deux principaux candidats, et de ce fait faiblement politisé ; il convient par ailleurs, de souligner le poids des médias qui ont contribué à renforcer la personnalisation de cette campagne.

Après quelques années sans modifications, le législateur et le constituant sont à nouveau intervenus, afin de procéder à des changements concernant l'exercice de la fonction présidentielle.

2 - Des modifications du cadre institutionnel encourageant les dérives présidentialistes : un phénomène incontrôlé

a - L'adoption de réformes modifiant l'exercice du pouvoir présidentiel

¹⁵ Voir, l'ouvrage de Pierre MENDES FRANCE, *La République moderne. Propositions*, Gallimard, collection « Idées », n° 18, 1962. Nouvelle édition, en 1966.

Si la V^e République prévoyait dès son origine un renforcement des pouvoirs du président de la République, l'on remarque que ce phénomène est bien accepté et a même été accentué par deux réformes adoptées en 2000 et en 2001.

La première des réformes visées a mis en place le quinquennat présidentiel. Il a été instauré par la révision du 2 octobre 2000. Il s'agissait pour ses partisans de « rénover » le cadre institutionnel en vigueur, en mettant fin à l'héritage monarchique du septennat, et d'éviter également les cohabitations. Le passage au quinquennat a été préparé et présenté lors de la campagne référendaire, comme une mesure purement technique, voire même comme un simple ajustement institutionnel. L'impact de cette révision n'a donc pas été à l'époque, correctement évalué, cette réforme ayant été adoptée sans véritable réflexion institutionnelle globale, et sans vision à long terme de l'évolution de la fonction présidentielle.

Si l'on examine les conséquences de cette révision, l'on remarque qu'elle contribue à renforcer considérablement l'institution présidentielle, et donc, à encourager certaines dérives. Avec l'instauration du quinquennat, qui fait concorder le mandat présidentiel avec les mandats des députés, le président de la République est à l'abri de tout risque de cohabitation¹⁶, et dispose pour toute la durée de sa fonction, de la pleine maîtrise de ses pouvoirs, qu'il peut asseoir au détriment du Parlement¹⁷. Mais cette réforme ne doit toutefois pas être analysée de manière isolée. Les rapports existant entre l'Assemblée et le président, doivent en effet être interprétés à la lecture d'une autre réforme : « l'inversion du calendrier électoral ».

¹⁶ La fin espérée des cohabitations constitue-t-elle véritablement un progrès institutionnel ? Les cohabitations correspondent à une lecture plus fidèle à l'esprit des constituants du texte de 1958, et permettent de revaloriser le rôle du Parlement.

¹⁷ H. ROUSSILLON, « Quinquennat... Coucou, le revoilà! », *Gazette des tribunaux du Midi*, 19 mai 2000 ; H. ROUSSILLON, « Le quinquennat, hélas! », *Gazette du Palais*, juin 2000.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisiste

La seconde des réformes examinées, qui a conduit à programmer les élections législatives après l'élection présidentielle, est communément qualifiée d'« inversion du calendrier électoral ». Mais il convient de préciser que cette expression est juridiquement impropre, puisqu'il n'y a pas eu de permutation entre les dates de ces deux scrutins. La date de l'élection présidentielle, qui est constitutionnellement déterminée¹⁸, n'a pas été changée (une modification de la constitution aurait d'ailleurs été nécessaire à cet effet) ; il a seulement été décidé de procéder aux élections législatives après le scrutin présidentiel, par une loi organique.

Cette « inversion » a été entérinée, dans un contexte de cohabitation entre J. Chirac et L. Jospin¹⁹, par une loi organique du 15 mai 2001. Ce compromis politique s'est avéré être une mesure purement tactique en vue de la tenue des scrutins de 2002. Adoptée sans réflexion institutionnelle conséquente, cette mesure stratégique fut lourde de conséquences. Cette réforme parachève la révision relative au quinquennat, lui donnant ainsi tout son sens. L'inversion du calendrier permet d'achever véritablement ce cadre institutionnel créateur de dérives présidentialistes.

Le Parlement voit son rôle rabaissé, ses membres étant issus d'une élection devenue secondaire. Le résultat des législatives est en effet, déterminé par celui de l'élection présidentielle, n'offrant ainsi qu'un « suspens » limité. Le scrutin législatif est vidé de sa substance, dans la mesure où les principales propositions politiques sont préalablement avancées dans le cadre du débat présidentiel. La campagne présidentielle change en pratique de sens, puisque ce

¹⁸ « La loi organique qui fixe la durée du mandat des députés impose que les pouvoirs de l'Assemblée expirent le premier mardi d'avril qui suit la cinquième année de son élection, et dit que les législatives ont lieu dans les deux mois qui précèdent. En février ou en mars donc. La constitution dispose que le premier tour de l'élection présidentielle a lieu entre vingt et trente-cinq jours avant l'expiration du mandat de président. » ; O. DUHAMEL, *Le quinquennat*, Presses de Sciences Po, 2000, p. 107.

¹⁹ G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, G. VEDEL, « Ne pas voter la tête à l'envers », *Le Monde*, 13 octobre 2000.

premier scrutin aborde des sujets ne relevant pas de la compétence strictement présidentielle, pour empiéter sur des prérogatives relevant du champ parlementaire. Dans ce contexte, les législatives ne deviennent qu'une simple confirmation de l'élection présidentielle. Outre cette première conséquence, il convient en second lieu, de constater que cette inversion personnalise pleinement le système de désignation des institutions, diminuant de ce fait le poids politique de ces scrutins. L'élection présidentielle, qui conditionne désormais l'ensemble de notre système, est de plus en plus fondée sur l'attrait pour une personnalité, au détriment d'un véritable choix politique.

Cette lecture des réformes concernant l'institution présidentielle, resterait incomplète si nous ne mentionnions pas en dernier lieu, la révision relative au statut pénal du président, adoptée par le Parlement réuni en Congrès en février 2007²⁰. Cette nouvelle modification de la constitution, votée en même temps que la constitutionnalisation de l'abolition de la peine de mort, et du gel électoral en Nouvelle-Calédonie, ne concernait donc pas spécifiquement le chef de l'Etat, illustrant ainsi l'éclatement de la norme constitutionnelle. Cette dernière révision relative à la fonction présidentielle est, elle aussi, partielle. Elle a été adoptée sans véritable réflexion globale, tant sur le rôle du président, que sur la nature juridique du régime en vigueur ; alors qu'elle est susceptible de contribuer au changement de nature de la V^e République.

b - Des modifications ponctuelles des pouvoirs présidentiels : conséquences et limites d'une politique institutionnelle incertaine

On peut remarquer que les réformes relatives à la fonction présidentielle ont toutes été adoptées sans poursuivre d'objectifs cohérents et à long terme. En consacrant des mesures partielles sans véritables liens entre elles, le pouvoir constituant dérivé et le législateur organique n'ont pas développé de vision globale du

²⁰ Loi constitutionnelle n° 2007-239, du 23 février 2007, portant modification du titre IX de la constitution, *J.O.*, n° 47, du 24 février 2007, p. 3354.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisiste

fonctionnement de l'institution présidentielle. Quel doit être le rôle du président de la République, dans ce régime parlementaire ?

En raison de cette absence de vision à long terme, le constituant a été amené à prendre des mesures aux conséquences souvent mal mesurées, voire contradictoires, contribuant de ce fait, à dénaturer le régime en place, devenu désormais illisible. Ce cadre juridique incertain, permet des pratiques très variables, voire opposées, et devient progressivement une source réelle d'insécurité juridique.

Face aux interrogations suscitées par ce système, il convient de s'intéresser de manière plus spécifique, aux scrutins de 2007, qui offrent une nouvelle lecture des institutions françaises, favorable à cette « hyperprésidentialisation ».

B - Un phénomène amplifié par les élections : une lecture présidentialisiste de la constitution confirmée en 2007

1 - 2007 : Première évaluation des révisions constitutionnelles

a - Les élections de 2002

Les élections de 2007 sont les premiers scrutins qui permettent de mesurer véritablement l'impact des réformes concernant le président. En effet, les élections de 2002, premiers scrutins après la révision constitutionnelle et l'inversion du calendrier électoral, n'ont pas permis d'en évaluer les conséquences. Le faible taux de participation²¹, ainsi que la présence d'un candidat d'extrême droite au second tour, ont limité le débat politique et les dérives présidentialisistes induites par ces réformes.

Les élections de 2002 restent marquées par un faible taux de participation, l'éclatement des voix lors du premier tour, et l'élection par défaut de J. Chirac. Bien qu'élu avec 82 % des suffrages, il ne disposait à l'issue de ce scrutin, que d'une légitimité politique

²¹ 1^{er} tour : 21 avril 2002 - Abstentions : 28,40 % ; 2nd tour : 5 mai 2002 - Abstentions : 20,29 %. Ces taux de participation particulièrement faibles, peuvent également traduire une certaine méfiance citoyenne à l'encontre de la fonction présidentielle.

restreinte, n'ayant réussi à réunir que 19,88 % des voix lors du premier tour. Dans ce contexte, les élections législatives ont changé de sens, J. Chirac devant se doter d'une légitimité autre que personnelle. Cette campagne des législatives a été conduite en vue de sa confirmation politique, au détriment de la construction d'un véritable projet politique correspondant aux prérogatives du Parlement. L'illustration la plus flagrante de ce phénomène reste la création de l'UMP, nouveau parti de droite remplaçant notamment le RPR. Le sigle de ce parti, qui signifiait alors « Union pour une majorité présidentielle », met l'accent sur la nécessité de confirmer le président.

Bien que ne disposant pas d'une légitimité forte, le président J. Chirac a pu étendre ses prérogatives. Suite à ces élections, diverses dérives annoncées par cette campagne ont pu être observées : premiers ministres inexistants, Parlement rabaissé...

Mais, l'on perçoit également sous la présidence Chirac, des conséquences inattendues de la révision relative au quinquennat. Le quinquennat a en effet, contribué à changer les temps politiques. Les stratégies d'accès au pouvoir ont été modifiées par cette réforme, contribuant ainsi à bouleverser les pratiques politiques habituelles. La réduction du mandat présidentiel a favorisé l'émergence d'une opposition au président, émanant de sa propre majorité, ce qui n'apparaissait pas aussi clairement dans le cadre de l'exercice du septennat. Cette révision a permis l'apparition d'un nouveau type de contre-pouvoirs, venant limiter la toute puissance présidentielle. Ce phénomène a été particulièrement visible entre 2002 et 2007, années qui ont été marquées par l'apparition d'une nouvelle forme de « cohabitation » au niveau ministériel avec N. Sarkozy. J. Chirac, bien qu'élu avec 82 % des suffrages exprimés, n'a pu accroître considérablement ses pouvoirs.

b - Les élections de 2007

Les élections de 2007 sont intervenues dans un contexte politique classique, rétablissant le traditionnel clivage droite-gauche, qui permet de mesurer pleinement les conséquences induites par ces

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisiste

diverses réformes institutionnelles. Le second tour de l'élection présidentielle a opposé les deux principaux candidats attendus, N. Sarkozy et S. Royal, lors d'un scrutin marqué par la percée au premier tour, de F. Bayrou.

Outre le rétablissement de ce clivage politique classique, il convient de relever que cette élection présidentielle se caractérise par ses taux de participation exceptionnels (environ 83 %²²), contredisant ceux de 2002. Le président élu dans ce cadre bénéficie donc d'une véritable légitimité, qui est de plus renforcée par un différentiel de voix conséquent au second tour ; S. Royal ayant réalisé l'un des plus mauvais résultats obtenus par un candidat socialiste, en ne réunissant que 46,94 % des suffrages exprimés.

Ces différents chiffres peuvent être perçus comme un témoignage de l'attachement des Français à l'institution présidentielle²³, le nouveau président se voyant ainsi doté d'une légitimité particulièrement forte, pouvant être utilisée pour justifier des pratiques « hyperprésidentielistes ». La faible participation constatée lors des élections législatives²⁴, qui ont suivi la désignation du président de la République, renforce ce constat. Les citoyens accordent en effet la priorité à l'élection du chef de l'Etat, qui fonde ainsi sa suprématie sur l'Assemblée nationale²⁵. Les taux de ces quatre scrutins consacrent le prestige de la personnalité présidentielle, fondant le développement de nouvelles compétences.

2 - Des dérives présidentielistes consacrées par les campagnes de 2007

²² 22 avril 2007 – Abstentions : 16,23 % - Votants : 83,77 % ; 6 mai 2007 – Abstentions : 16,03 % – Votants : 83,97 %.

²³ Attachement véritable à cette institution ou simple effet contre-coup du « 21 avril » ?

²⁴ Ces scrutins ont été marqués par un taux d'abstention avoisinant les 40 %.

²⁵ Ce faible taux de participation, lors du scrutin législatif, tend-il à confirmer le désintérêt citoyen pour le débat politique ?

a - Une campagne électorale laissant présager de futures dérives présidentielles ?

Afin de comprendre l'impact de ce cadre institutionnel « renouvelé » sur ces scrutins, il convient de se pencher sur les campagnes électorales de 2007.

Si l'on examine les propositions institutionnelles figurant dans les programmes des deux principaux candidats, il est possible de remarquer, qu'ils ne réprouvent pas le cadre juridique en vigueur, ni la prééminence présidentielle²⁶. N. Sarkozy et S. Royal n'ont pas remis pas en cause le quinquennat, ni même l'inversion du calendrier²⁷, source des dérives présidentielles constatées.

Cette absence de condamnation des fondements de la suprématie présidentielle, s'explique par la nature des institutions actuellement en vigueur, témoignant de l'ingéniosité des constituants. En effet, comment dénoncer un système, une fonction que l'on souhaite exercer ? Le jeu institutionnel explique par lui-même, l'impossibilité pour les divers candidats de s'opposer tant au quinquennat, qu'à l'élection du président au suffrage universel direct. Si d'un point de vue politique, cette acceptation de la V^e République paraît justifiée pour le candidat de l'UMP, qui se revendique de l'héritage gaulliste, cette position semble plus difficilement compréhensible, voire même paradoxale, pour la socialiste S. Royal.

Afin d'analyser les effets de ces réformes institutionnelles sur le contenu de cette campagne, il convient de s'éloigner du champ purement institutionnel, pour considérer les programmes proposés dans leur ensemble.

²⁶ Les autres candidats se sont en majorité prononcés pour une rupture institutionnelle, en préconisant la mise en place d'une VI^e République, instaurant un régime parlementaire, primo-ministériel. Il est à noter que le candidat F. Bayrou, s'est lui prononcé pour une VI^e République présidentielle, instaurant une séparation stricte des pouvoirs, mais consacrant la prééminence présidentielle.

²⁷ Voir sur ce point, le « Pacte présidentiel », présenté par S. Royal.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

On observe, dans un premier temps, à la lecture des programmes présidentiels, que la nature de cette première campagne a évolué. En effet, cette élection a donné lieu non pas à un débat strictement présidentiel, mais à des propositions empiétant sur le champ législatif. Cette campagne a abordé des thématiques très diversifiées (sans qu'un sujet ne se dégage véritablement²⁸), portant sur l'emploi, l'éducation etc. qui ne relèvent pas nécessairement des prérogatives présidentielles. Ce constat, effectué lors des deux tours²⁹, met en exergue une vision d'un chef de l'Etat dominant la vie politique, permettant un nouvel accroissement des compétences présidentielles. Ce contexte politique contribue à conférer une réelle légitimité personnelle au candidat élu à l'issue de ce scrutin.

L'examen, dans un second temps, de la campagne législative permet de remarquer qu'elle a également subi pleinement les effets de ces réformes. Les programmes présentés pour ce scrutin, ont consisté généralement en la reprise des programmes présidentiels. Ce phénomène est en pratique inévitable. Tous les thèmes majeurs ayant été déjà abordés pendant la campagne de l'élection présidentielle, les partis ne sont plus en mesure de formuler des propositions nouvelles, tant pour des motifs pratiques, que de cohérence politique. Dans ce contexte, les élections législatives deviennent des élections de simple confirmation du scrutin présidentiel, cette absence de « nouveauté politique », contribuant à renforcer cette confusion des pouvoirs.

Dans ce contexte, les législatives, en devenant des élections de confirmation, permettent au président de la République, d'acquérir une véritable légitimité politique. Il résulte donc de ce système institutionnel, que désormais, le président de la République jouit d'une double légitimité ; tout d'abord personnelle, issue de son élection au suffrage universel direct (conséquence de la révision de 1962), et ensuite politique, découlant de l'adoption de son projet

²⁸ Élément qui distingue cette campagne, de celle de 2002, qui avait été essentiellement axée sur les questions relatives à la sécurité.

²⁹ Voir tout particulièrement, le débat télévisé de l'entre deux tours, opposant, N. Sarkozy à S. Royal.

politique lors des législatives (conséquence de l'inversion du calendrier).

b - Des dérives présidentielistes imputables à l'inversion du calendrier électoral

Les divers changements constatés dans la pratique politique, sont imputables aux modifications institutionnelles adoptées. Ces dérives présidentielistes, conséquences logiques de l'inversion du calendrier, confirment les craintes émises lors de son adoption. Le Parlement ne disposant plus, de ce fait, d'une légitimité suffisante pour exercer pleinement ses compétences, voit à nouveau son rôle rabaissé. Cette nouvelle organisation des élections contribue à changer la fonction même de cette institution.

Les scrutins de 2007 confirment les risques précédemment évoqués, en laissant place à une « V^e République présidentieliste », imputable essentiellement à l'inversion du calendrier électoral. Cette mesure a ainsi pu donner tout son sens au quinquennat, qui permet désormais d'assurer la suprématie du président. Elle contribue en outre, à renforcer les effets pourtant dénoncés de la révision de 1962, en consacrant désormais un pouvoir personnalisé, contribuant à nouveau à transformer la nature de la V^e République.

L'inversion du calendrier a produit ses effets sur l'ensemble des institutions françaises, induisant une nouvelle fois, une évolution de la nature du régime en vigueur. Cette mesure, dont l'ampleur est considérable, a été adoptée par une simple loi organique, sans tenir compte de ses conséquences à long terme. Mais l'on constate toutefois que cette réforme s'inscrit dans la logique de la V^e République, confirmant les réformes passées qui ont toutes renforcé l'institution présidentielle. L'inversion vient donc achever la construction d'un système garantissant la prééminence du chef de l'Etat, mettant ainsi en exergue l'échec des mécanismes de rationalisation du parlementarisme mis en place en 1958.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

II - Les élections de 2007, l'affirmation d'une nouvelle V^e République présidentialisée

Après avoir abordé le cadre institutionnel existant et la teneur de ces campagnes électorales de 2007, il convient de remarquer que leurs résultats induisent de nouvelles pratiques. La V^e République évolue, pour devenir un régime véritablement présidentialisé (A), dont il conviendra d'analyser les méfaits, avant de nous interroger sur les solutions envisageables pour mettre fin à cet état de fait (B).

A - La pratique annoncée du pouvoir : le possible renforcement des dérives présidentielles

1 - L'évolution prévisible du système : une nouvelle conception de la V^e République

a- La mise en œuvre des promesses de campagne

Les résultats des élections de 2007 laissent présager un nouveau renforcement de l'institution présidentielle. N. Sarkozy, le nouveau président, a exprimé sa volonté de maintenir les institutions existantes, en menant une campagne personnalisée, qui lui a de plus évité d'apparaître comme le candidat de la majorité sortante. La campagne a donc révélé la conception du pouvoir de ce sixième président de la V^e République, qui adhère à cette « hyper présidentialisée » du régime. Bénéficiant d'une importante légitimité personnelle, N. Sarkozy dispose-t-il pour autant, d'une légitimité politique suffisante, lui permettant d'accroître ses compétences ?

Afin de répondre à cette interrogation, il convient de commenter les résultats des législatives, qui donnent lieu à diverses interprétations. Ces élections peuvent être comprises comme contestant cette prééminence présidentielle. Bien que confirmant le résultat de la présidentielle, elles sont marquées par la progression de la gauche, tendant ainsi à exprimer une certaine défiance à l'encontre

du président élu³⁰. Cette victoire finalement limitée de l'UMP, peut être interprétée comme la volonté de réduire ces dérives présidentielles, par la mise en place de contre-pouvoirs. Marqués par un taux d'abstention conséquent, ces scrutins ne confèrent au président élu, qu'une légitimité politique finalement restreinte.

Mais il est possible de tirer un autre bilan de ces élections, qui peuvent au contraire être analysées comme renforçant l'actuelle suprématie présidentielle. Les citoyens ne se sont pas intéressés au débat législatif, laissant ainsi penser qu'ils ne portent de l'intérêt qu'au scrutin présidentiel et souhaitent de ce fait un président fort. Ces résultats peuvent donc être perçus comme la confiance accordée à une personnalité, au détriment d'un projet politique marquant la volonté de personnaliser le pouvoir, sans instaurer de limites politiques cohérentes.

Les différents partis politiques ont parfaitement intégré ce renforcement de la fonction présidentielle ; ils ont en effet, abordé ce scrutin législatif par rapport au résultat de la présidentielle. Peu de thèmes ont été débattus lors de cette campagne ; les partis de droite, se contentant de mener campagne sur la nécessité de donner une majorité à N. Sarkozy³¹, quand ceux de gauche³² insistaient sur l'intérêt d'instaurer des contre-pouvoirs.

Ce phénomène « hyperprésidentieliste », annoncé par cette campagne, et conditionné par les institutions, trouve sa traduction dans la pratique politique. Les nouvelles autorités élues ont exprimé dès leur arrivée au pouvoir, leur volonté de poursuivre ce mouvement. Les propos tenus par N. Sarkozy confirment l'effacement du premier ministre, qui est officiellement réduit à un rôle politique secondaire. Le nouveau président s'approprie l'ensemble de l'action étatique, en affirmant clairement : « J'ai été élu

³⁰ L'exemple le plus emblématique, reste la défaite de l'ancien n° 2 du gouvernement, A. Juppé.

³¹ Voir évidemment la campagne menée par l'UMP, mais également celle du « Nouveau centre ».

³² Voir le slogan du PS : « La gauche qui agit, la gauche qui protège ».

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

pour faire quelque chose sur tout » (TF1, 20 juin 2007)³³. Il conviendra d'examiner par la suite, la pratique institutionnelle de ces nouveaux élus, afin de voir si ces dérives se confirment effectivement. Mais outre la question de la pratique, il faut également se pencher sur les réformes institutionnelles déjà proposées. Le nouveau président a en effet exprimé son souhait de revenir sur l'article 18³⁴ de la constitution, afin de pouvoir se présenter au Parlement, remettant donc en cause la séparation des pouvoirs. Cette réforme est emblématique, portant atteinte à un principe fondateur, consacrant l'actuelle confusion des pouvoirs.

Ces pratiques créant une confusion des pouvoirs au profit du président, s'éloignent de la volonté du constituant originaire. Une « nouvelle V^e République », est donc consacrée, suite à ces scrutins de 2007 qui officialisent ce régime « hyperprésidentialisé ».

b - Une V^e République hyperprésidentialisée, des contre-pouvoirs limités

Cette « hyperprésidentialisation » découle non seulement de la volonté du chef de l'Etat au pouvoir, mais également de l'absence de véritables contre-pouvoirs, pouvant limiter son champ de compétence. En effet, on constate que les autres institutions, l'Assemblée nationale et le Sénat, mais également le Conseil

³³ Cette volonté, se concrétise par des pratiques, qui étaient auparavant inconcevables ; N. Sarkozy, a notamment « invité les parlementaires de la majorité à l'Élysée pour lire un véritable discours de politique générale. Pendant un peu plus d'une heure, le 20 juin, les 344 députés et 160 sénateurs de la majorité avaient écouté, religieusement, la parole présidentielle. » ; C. JAIGU, B. JEUDY, « N. Sarkozy, l'hyperprésident », *Le Figaro*, 2 juillet 2007.

³⁴ L'article 18 de la constitution prévoit qu'il ne peut communiquer avec les deux Assemblées que par des messages qu'il fait lire. Voir en outre, la révision proposée relative au fonctionnement du pouvoir exécutif : les secrétaires d'Etat qui quittent le gouvernement retrouveraient leur siège de député. Cette mesure pourrait concerner les ministres. Cette réforme, qui sera préparée par une Commission, ne serait pas soumise à référendum et serait adoptée avant les élections municipales de 2008.

constitutionnel, sont issues de la majorité présidentielle. L'opposition est désormais réduite à un rôle institutionnel restreint au plan national, laissant la possibilité au nouveau président d'étendre ses prérogatives.

Mais, il faut toutefois relever que l'émergence d'un contre-pouvoir ne se limite plus strictement au rôle exercé par les partis politiques opposés à la majorité présidentielle. L'opposition peut également provenir du camp présidentiel. Le quinquennat, raccourcissant les temps politiques, modifie les stratégies individuelles et favorise l'émergence d'oppositions internes dans la majorité présidentielle. N. Sarkozy, ayant parfaitement intégré cette conséquence du quinquennat, a pu ainsi construire progressivement sa stratégie d'accès au pouvoir, et créer ensuite une fois élu, les conditions lui permettant de pérenniser ses compétences.

Il est à ce titre intéressant de remarquer qu'il a fortement réduit cette possibilité d'opposition interne, en divisant tout d'abord, la direction de l'UMP, qui n'est plus dirigée par un seul responsable, pouvant éventuellement concurrencer l'actuel président, mais par un collège. Ensuite, l'on constate que la deuxième source éventuelle « d'opposition interne », le gouvernement, a été encadré par N. Sarkozy ; par la réduction du nombre de ses membres, et son « ouverture » à des personnalités anciennement membres de partis de gauche. Les partisans les plus fidèles (et futurs concurrents ?) du président ont donc été écartés, au profit de personnalités n'étant pas en mesure de s'opposer à N. Sarkozy.

2 - Des dérives condamnables traduisant une nouvelle forme de V^e République

a - Une personnalisation excessive du pouvoir

Ces élections de 2007 laissent donc apparaître une V^e République dotée d'un nouveau visage, consacrant une hyperprésidentialisation de ses institutions. Ce phénomène n'est pas sans risques et doit être dénoncé, compte tenu de ses effets.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialiste

Ce système politique, dans un premier temps, encourage une personnalisation du pouvoir. Le président élu est doté d'une forte légitimité personnelle favorisant le développement de ses compétences propres. Ce système résultant de ce cadre institutionnel réformé, donne lieu à une confusion organisée des pouvoirs. Il en résulte certaines conséquences sur le plan normatif ; en effet, la division du pouvoir est généralement présentée comme un gage d'amélioration de ce travail, et en outre, comme un facteur de modération politique. Les conséquences de cette évolution institutionnelle risquent donc de se faire ressentir, au niveau des règles de droit qui vont être adoptées lors de ce quinquennat spécifique. Il résulte nécessairement de cette « hyperprésidentialisation » que le fonctionnement des autres institutions va être altéré par cette suprématie présidentielle, le Parlement voyant ainsi à nouveau son rôle rabaissé.

Il est possible de remarquer, dans un second temps, que cette personnalisation accrue, donne une image nouvelle de la présidence de la République ; le chef de l'Etat pouvant de plus en plus être comparé à un « monarque républicain »³⁵, régnant sur la vie politique française. Ce constat déjà établi par différents auteurs avant les élections de 2007, se trouve renforcé à la suite de ces scrutins, qui donnent une image inattendue, du fonctionnement de la démocratie française³⁶.

b - Le nécessaire équilibre institutionnel

Ces diverses conséquences du renforcement de l'institution présidentielle, témoignent de la nécessité d'établir une véritable séparation des pouvoirs. La séparation souple instaurée formellement par la constitution de 1958, n'a donc pas permis de limiter l'extension

³⁵ Par exemple : J.-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire - Essai sur les constitutions de la V^e République*, P.U.F., 2001, et B. FRANCOIS, *Misère de la V^e République*, Denoël, 2001.

³⁶ Cf. par exemple, les images de la passation de pouvoir entre J. Chirac et N. Sarkozy.

des pouvoirs du président, et de garantir un certain équilibre institutionnel.

Cet équilibre semble être en 2007, brisé du fait de ces réformes et des pratiques qu'elles induisent. Mais outre cette question spécifique du champ de compétence du président, le problème le plus délicat, reste l'absence d'institutions fortes, pouvant faire contre-poids à l'expression présidentielle.

Cette constitution de 1958 a donc permis l'instauration d'un régime politique difficilement qualifiable, et illisible. Ce régime qui reste formellement parlementaire (les grands mécanismes définissant ce régime sont bien présents), a permis une concentration des pouvoirs au profit d'une seule institution. Cette situation n'est pas sans soulever des critiques, développées notamment lors de la campagne des élections législatives, qui a mis en exergue la volonté d'équilibrer les pouvoirs. Les divers partis de gauche ont mis l'accent sur la nécessité d'établir des contre-pouvoirs, ne pouvant en effet faire campagne sur le thème de la cohabitation, qu'ils ont précédemment dénoncée. Les élections de 2007, laissent place à un paysage institutionnel déséquilibré, marqué par l'absence d'opposition au plan national.

Mais il convient également d'évoquer la dernière révision relative à la fonction présidentielle, qui peut elle aussi, être lourde de conséquences. Cette loi constitutionnelle adoptée en février 2007, avant le départ de J. Chirac, afin de clarifier le statut pénal du chef de l'Etat, a été présentée comme étant une réforme purement technique. Réformant les articles 67 et 68 de la constitution, elle prévoit dans sa première disposition, l'immunité du président pendant la totalité de son mandat³⁷, confirmant ainsi, la jurisprudence de la Cour de cassation³⁸. Son deuxième article se veut plus innovant, en créant une Haute cour composée de parlementaires compétents pour juger le

³⁷ Nouvel article 67 : « Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. »

³⁸ Cour de Cassation, arrêt du 10 octobre 2001, M. Michel Breisacher.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialiste

président, en cas de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». Le président pourra, dans cette hypothèse, être destitué par « le Parlement constitué en Haute cour. »

Comment lire cette réforme, quel sens peut-on lui donner ? Plusieurs interprétations en sont en effet possibles. Faut-il retenir une lecture séparée de ces dispositions ; la première étant strictement relative aux affaires pouvant être qualifiées de pénales, la seconde pouvant alors intervenir, dans un champ plus politique ? Faut-il au contraire, retenir une lecture liée de ces dispositions ; l'article 68, recouvrant des actes faisant strictement l'objet d'une répression pénale ? Plus généralement, que signifie en pratique cette notion de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » ?

Cette réforme, qui laisse en suspens de nombreuses interrogations, peut être à l'origine de nouvelles transformations de la V^e République. Ce nouveau régime est susceptible de créer une réelle responsabilité politique du chef de l'Etat et de conférer au Parlement le pouvoir de mettre fin au mandat présidentiel. Dans cette hypothèse, le président se trouverait placé sous la tutelle du Parlement. Si ces dispositions étaient effectivement interprétées dans ce sens, l'on pourrait trouver un contre-poids important à la toute puissance présidentielle, contribuant ainsi à transformer une nouvelle fois la V^e République. Cette réforme, compte tenu du caractère désormais « hyperprésidentialiste » de la V^e République, s'avère nécessaire.

Mais cette interprétation théorique est appelée à rencontrer des obstacles. La composition du Parlement, découlant de l'élection présidentielle, constitue un frein conséquent à l'engagement de la responsabilité du chef de l'Etat. Comment des parlementaires, qui tirent leur légitimité de l'élection du président, pourront-ils se prononcer pour sa destitution ? L'inversion du calendrier ne rend-elle pas les effets d'une telle réforme complètement illusoires ?

Dans la mesure où le système institutionnel en vigueur, ne semble pas apporter de solutions à ces dérives, il convient d'examiner les différentes réformes pouvant endiguer ce présidentielisme.

B - La fin envisageable des dérives présidentielistes : des moyens institutionnels diversifiés

1 - Une solution claire mais radicale : l'instauration d'une VI^e République

a - Le choix d'un « régime clair » : présidentiel ou primo ministériel

La constitution de la V^e République ne parvenant pas à garantir une séparation effective des pouvoirs, il convient de s'interroger sur les solutions que l'on peut apporter pour rétablir un équilibre institutionnel. Le choix d'un régime clair s'impose, mais quel régime choisir ?

Si l'on considère que le président doit rester une institution centrale de la République, il conviendra de choisir un régime présidentiel. Cette solution consiste en la mise en place d'une séparation stricte des pouvoirs, qui a le mérite de définir précisément la sphère de compétence de chaque organe, excluant en principe toute collaboration fonctionnelle et instaurant une irrévocabilité mutuelle. Les diverses institutions voyant leur fonction bien définie, ne peuvent ainsi, pas empiéter les unes sur les autres. Pour ces différents motifs, certains auteurs et dirigeants politiques (F. Bayrou, D. Strauss-Kahn, etc.), se sont prononcés en faveur de l'instauration de ce régime en France, afin de mettre un terme à la prééminence présidentielle et de revaloriser le rôle du Parlement.

Le régime présidentiel semble être une solution théoriquement appropriée, permettant de limiter les prérogatives présidentielles, mais l'on remarque que si ses principes semblent apporter des solutions adéquates aux difficultés rencontrées actuellement par les institutions françaises, sa mise en œuvre risque d'être plus délicate. Si l'on se reporte à l'histoire française, l'on constate que le régime

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

présidentiel n'a pas connu d'application satisfaisante³⁹, ce qui laisse penser qu'il n'est qu'un mythe⁴⁰.

Si l'on considère, qu'au contraire, le président de la République doit avoir un rôle effacé dans la vie politique, le choix du régime parlementaire s'impose. Les partisans de cette solution en proposent généralement une forme spécifique : le régime primo-ministériel. Il s'agit de donner une véritable direction politique à ce régime, afin de pallier les difficultés rencontrées sous les précédentes Républiques (dont notamment la IV^e République), en garantissant la stabilité politique. Ce régime primo-ministériel suppose toutefois, pour fonctionner correctement, de remettre en cause les fondements de la légitimité présidentielle, c'est-à-dire de supprimer l'élection au suffrage universel direct. Mais il semble actuellement politiquement délicat de revenir sur cette réforme, qui est généralement présentée comme un « acquis démocratique ».

b - Une rupture institutionnelle nécessaire

Décider de mettre en place un « régime clair », implique une remise en cause des fondements même de la V^e République, et nécessite la rédaction d'une nouvelle constitution. Le débat institutionnel se situe alors dans le cadre d'une nouvelle République : une VI^e République⁴¹.

Cette solution présente l'avantage d'aborder le fonctionnement institutionnel dans son ensemble, et donc de garantir la cohérence et la pérennité du système ainsi créé. Cette approche est actuellement nécessaire, dans la mesure où l'on a pu dresser le constat de l'échec

³⁹ P. LAUVAUX, « L'illusion du régime présidentiel », in *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 329.

⁴⁰ F. ROUVILLOIS, « La VI^e République et le mythe du régime présidentiel », *RDP*, numéro spécial « La VI^e République ? », 2002, p. 139.

⁴¹ Cette proposition n'est pas récente, étant en effet formulée dès la mise en place de la V^e République ; cette solution était notamment évoquée en 1959, par P. Mendès France. Revendication souvent formulée par des partis et personnalités de gauche qui dans leur majorité se prononcent pour la mise en place d'un régime parlementaire, à direction primo-ministérielle.

des méthodes antérieures, qui par des modifications ponctuelles de la constitution, ont débouché sur un système illisible, voire même incohérent.

Prôner l'instauration de cette VI^e République, apparaît toutefois dans le contexte actuel, comme une « cause perdue ». En effet, ce projet n'est pas d'actualité si l'on se réfère à la volonté politique des actuels dirigeants politiques, cette rupture ne semble donc pas envisageable dans un avenir proche⁴². Suite aux élections de 2007, la VI^e République apparaît véritablement comme un mythe, confirmant ainsi les propos d'H. Roussillon, qui affirme : « La VI^e République ne serait qu'«un ensemble lié d'images motrices susceptibles de fonder une action»⁴³, c'est-à-dire «une forme d'utopie, ayant peu, ou pas du tout de chance d'aboutir...» » La VI^e République, ne serait donc qu'un mythe « s'opposant alors à la réalité et relevant, en quelque sorte, du fantasme ou du rêve ».

Devant les controverses suscitées par ce projet, il convient d'examiner les autres options susceptibles de mettre un terme à ses excès présidentielistes.

2 - Une solution institutionnelle envisageable : la modification du cadre existant

a - Le rétablissement du calendrier électoral : un moyen efficace ?

La VI^e République semblant difficilement envisageable à l'heure actuelle, il convient d'envisager des procédés plus appropriés, afin

⁴² L'hypothèse d'un éventuel retour de la gauche au pouvoir, n'impliquerait pas nécessairement la mise en œuvre de cette rupture institutionnelle. En effet, le parti majoritaire à la gauche, le Parti socialiste, ne manifeste pas clairement sa volonté politique d'instaurer cette VI^e République, la campagne qu'il a menée pour l'élection présidentielle, laissant subsister certaines ambiguïtés concernant ses positions en matière institutionnelle. Voir notamment ; P. ALLIES, *Le grand renoncement. La gauche et les institutions de la V^e République*, Textuel, 2007.

⁴³ Définition de G. Sorel reprise par H. ROUSSILLON, « Feu la VI^e République ou la fin d'un mythe », *R.F.D.C.*, décembre 2002.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

d'encadrer la toute puissance présidentielle. Les dérives constatées étant issues d'un système institutionnel, qui a été progressivement révisé, la suppression de ces réformes suffirait-elle pour mettre fin au caractère hyperprésidentieliste de la V^e République ? Est-il possible de déconstruire ce système par l'ordre inverse des modifications adoptées ?

Si tous les maux de la V^e République, semblent être imputables à l'inversion du calendrier, il convient donc de s'interroger sur son éventuelle suppression. Annoncer le rétablissement du calendrier électoral initial est, d'un point de vue théorique, logique et en pratique relativement aisé. Cette réforme ne relève pas en effet, d'une révision constitutionnelle, mais d'une simple loi organique⁴⁴, qui aurait pour objet de replacer les élections législatives avant l'élection présidentielle. Techniquement possible, il convient d'envisager les conséquences d'une telle réforme.

Ce moyen est *a priori* efficace pour revaloriser le rôle du Parlement. « Les législatives placées avant l'élection présidentielle tendent à limiter les effets du présidentielisme⁴⁵ », souligne O. Duhamel. Dans cette hypothèse, les élections législatives se déroulant dans un premier temps, le résultat de la présidentielle pourrait être perçu comme conditionné par ce scrutin, amenant le président à se sentir subordonné à l'Assemblée élue avant lui. Le résultat des législatives rendrait exclusivement compte d'un choix politique programmatique⁴⁶, dénué de toute considération personnelle. Cette mesure présenterait, en outre, l'avantage de revaloriser le pluralisme partisan, présent de manière plus nette lors des législatives ; l'élection présidentielle favorisant les principaux partis de la vie politique française. Ce pluralisme est une nécessité, afin de contrebalancer la

⁴⁴ Si techniquement cette mesure est relativement simple à mettre en œuvre, politiquement elle se heurte à un obstacle, dans la mesure où les autorités en place, n'envisagent pas pour l'heure, de la remettre en cause.

⁴⁵ O. DUHAMEL, *Le quinquennat*, Presses de Sciences Po, 2000, p. 107.

⁴⁶ Ce qui aurait pu modifier le résultat des scrutins de 2007 ? La progression inattendue de la gauche lors des élections législatives, dans ce contexte pourtant très défavorable, permet ainsi de s'interroger sur ce point.

suprématie présidentielle, tel que le constate à nouveau O. Duhamel ; « La priorité des élections parlementaires rétablirait un équilibre au sein de la dialectique majoritaire⁴⁷ »

Le rétablissement du calendrier permet en outre, une nouvelle lecture de la réforme relative au quinquennat. L'Assemblée nationale, retrouvant son autonomie et sa légitimité dans ce cadre renoué, pourrait donc exercer pleinement ses compétences, pendant la totalité de son mandat, le président lui étant soumis pour la durée totale de ses fonctions. Le quinquennat dans cette hypothèse, pourrait être perçu comme un moyen de revaloriser le rôle du Parlement⁴⁸. Ce nouveau système bouleverserait donc, une nouvelle fois, la nature de la V^e République, et aurait le mérite de tempérer très nettement, les dysfonctionnements découlant du mode d'élection du président de la République au suffrage universel direct.

Cette solution, théoriquement séduisante, peut s'avérer illusoire, en pratique. Cette réforme n'élimine pas tout risque de personnalisation du régime, le candidat à l'élection présidentielle pouvant diriger la campagne des législatives et donc, conditionner le résultat de ce scrutin. Les députés seraient alors, redevables de leur siège au candidat se présentant ensuite à l'élection présidentielle. Le poids de la personnalisation demeurant aussi important, l'Assemblée ne gagnera aucune autonomie, ni même légitimité, de ce rétablissement du calendrier.

Il importe, en outre, de souligner que cette manœuvre est susceptible d'encourager les pressions abusives pouvant être exercées, avant l'élection présidentielle, par les petits partis, qui seraient alors en mesure de briser des majorités au cours des mandats suivants, portant ainsi atteinte à la stabilité du régime.

b - La remise en cause des réformes constitutionnelles

⁴⁷ O. DUHAMEL, *Le quinquennat*, Presses de Sciences Po, 2000, p. 107.

⁴⁸ On se trouverait alors dans un cadre proche de celui imaginé par P. Mendès France, qui prônait l'instauration d'un gouvernement de législature.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

L'efficacité du rétablissement du calendrier électoral ne semblant pas garantie, il convient de s'interroger sur l'opportunité de procéder à des réformes plus profondes. En effet, la source essentielle de ces dérives présidentielles, reste la révision constitutionnelle de 1962, instaurant l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Ce mode de scrutin conférant une légitimité trop importante au chef de l'Etat, permet cette « hyperprésidentialisation » du régime.

Les modalités d'élection du président sont essentielles, dans la mesure où elles fondent la nature actuelle de la V^e République, mais cette question doit être considérée dans un cadre institutionnel global, tenant compte de l'ensemble des interactions existantes entre les diverses institutions étatiques. Conformément à cette approche, revenir sur cette célèbre révision de 1962, permettrait de pallier les difficultés engendrées par l'instauration du quinquennat ; ce mandat à durée réduite serait alors justifié, le président ne pouvant plus utiliser cette réforme pour accroître ses compétences.

Un régime parlementaire comporte traditionnellement, un premier ministre doté de compétences lui permettant de déterminer la politique de la nation, et un chef de l'Etat, plus effacé, disposant de prérogatives délimitées, en matière internationale notamment. Les pratiques françaises ont démontré que le président de la République ne pouvait pas se cantonner à ce simple rôle, compte tenu de la légitimité qui lui est conférée par son mode d'élection. Ce mode de scrutin semble donc incompatible dans notre système, avec le choix d'un régime parlementaire fonctionnant de manière équilibrée. Mais, présentée de manière isolée, la proposition de supprimer ce mode de scrutin, qui apparaît aux yeux de la majorité comme l'une des bases du fonctionnement démocratique de notre régime, n'a aucune probabilité d'être approuvée.

Le rétablissement de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel indirect permettrait d'établir un régime parlementaire équilibré, mettant fin aux dérives présidentielles observées. La remise en cause de la révision de 1962, effectuée dans le cadre institutionnel en vigueur, reviendrait pour H. Roussillon, à un retour

à la véritable « V^e République »⁴⁹. Mais, il semble politiquement difficile de faire accepter une telle mesure isolément ; pour être admise, une telle disposition doit être présentée dans le cadre d'une refonte institutionnelle globale, nécessitant alors le passage à une VI^e République.

Au-delà des réflexions concernant le mode d'élection du chef de l'Etat, plusieurs questions restent en suspens, notamment celle relative à l'introduction d'une dose de proportionnelle, lors des élections législatives. Cette mesure encourageant le pluralisme politique, peut également être perçue comme un moyen d'instaurer de réels contre-pouvoirs, venant ainsi limiter la toute puissance présidentielle.

Ces élections du printemps 2007 ont à nouveau confirmé l'absence de vision institutionnelle globale à long terme, chez les principaux candidats à ces scrutins. Les partis majoritaires ont en effet, contribué au fil de leur passage successif au pouvoir, à édifier un cadre institutionnel incertain, générateur de dérives présidentielles. La thématique institutionnelle, si peu abordée dans le cadre du débat politique, est toujours d'actualité ; le résultat de ces élections montre que des interrogations subsistent à ce niveau, et que cette problématique reste à régler.

⁴⁹ H. ROUSSILLON, « Election du chef de l'Etat au suffrage universel direct : une fausse bonne idée ? », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Actes du colloque d'Istanbul, 21 et 22 octobre 1999, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2000.

La consécration d'une V^{ème} République présidentieliste

**L'INSTITUTION PREMIER-MINISTERIELLE A L'OREE
DES ELECTIONS DE 2007 : UN CONCEPT DONT
LA SUBSTANCE EST A RE-DEFINIR**

**par Hiam Mouannes,
maître de conférences à l'Université de Toulouse,
Faculté de droit et de science politique,
Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques
et Association française de droit constitutionnel**

« Le président de la République détermine et conduit la politique de la Nation par l'intermédiaire d'un gouvernement dont l'action est coordonnée par le premier ministre et soutenue par le Parlement. // Sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68 de la constitution, le président de la République ne répond de sa politique qu'au peuple qui l'a élu ». Ne cherchez pas dans les textes. Il s'agit d'une définition fondée sur la réalité de l'exercice du pouvoir. Il ne s'agit pas de dispositions « écrites » dans le texte de la constitution du 4 octobre 1958. Il s'agit de « l'autre » constitution, du véritable et réel socle constitutionnel de la V^{ème} République, écrit dans les faits¹ et, plus encore, dans les esprits.

Ce socle, construit par petits bouts depuis 1958 a été insufflé par le général de Gaulle en 1962, pratiqué de 1969 à 1986 par les quatre

¹ Dominique ROUSSEAU, « Un régime de président », *Le Monde* du 12 juin 2007.

présidents successifs (Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand), pigmenté par deux éléments majeurs (introduits par Jacques Chirac et Lionel Jospin) : l'instauration du quinquennat (LC du 2 octobre 2000) et l'inversion du calendrier électoral en 2002. Le tout revendiqué pendant la campagne présidentielle et légitimé par le peuple le 6 mai et les 10 et 17 juin 2007.

Clé de voûte (au sens architectonique) de la V^{ème} République (selon Guy Carcassonne²), le premier ministre est décrit comme le « Point géométrique où s'équilibre des forces antagoniques »³, « s'il existe vraiment, il finit par inquiéter, et s'il n'existe pas, il manque » (Pierre Avril⁴). Que pourrait-on dire aujourd'hui, au lendemain de l'élection de Nicolas Sarkozy, de la nomination de François Fillon (le 17 mai), du second tour des élections législatives et surtout de la composition de « l'équipe Fillon II » (18 et 19 juin) ? Exister ou ne plus exister dans le paysage institutionnel français, le premier ministre ne pourrait, en tant que tel, plus inquiéter puisqu'il ne pourrait plus, politiquement, voire médiatiquement, « être ». Un petit bémol susceptible de s'imposer dans l'avenir : si le premier ministre n'existe pas, il manquera... au président de la République condamné à l'absence face à ses obligations sur la scène internationale⁵ (Sarkozy a payé cette absence dans l'entre-deux-tours des législatives). A moins de posséder le don d'ubiquité, le chef de l'Etat ne se dispensera pas du premier ministre.

La fonction premier-ministérielle a, depuis le début de la Cinquième République, été perçue et exercée d'une manière variant selon les circonstances politiques déterminantes avec une constante et de taille, la théorie du premier ministre-écran. Cette dernière semblerait définitivement révolue. Le président Sarkozy reconnaît ne

² G. CARCASSONNE, *La constitution*, Le seuil, coll. Points, 1996, p. 119.

³ G. CARCASSONNE, *idem*.

⁴ P. AVRIL, *Le régime politique de la V^{ème} République*, 4^{ème} édition, LGDJ, 1979, p. 404.

⁵ C'est nous qui soulignons.

L'institution premier-ministérielle

pas aimer se « cacher derrière les autres »⁶. Chacun sait que l'institution premier-ministérielle est intrinsèquement liée à la nature parlementaire du régime politique institué par la constitution du 4 octobre 1958. Dirigeant un gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation », le premier ministre « est ». Il assume la responsabilité politique du gouvernement –dont il dirige l'action– devant l'Assemblée nationale (art. 20 et 21 C). Le chef de l'Etat possède un certain nombre de compétences qui entrent substantiellement dans son rôle d'arbitre (art. 5 et 12 C). Il s'agit, vous l'avez compris de la constitution « écrite » du 4 octobre 1958.

A côté de ce qui est écrit dans la constitution et, à chaque fois que les circonstances politiques le permettaient, le président –arbitre, certes, mais déterminant la politique de la Nation– avait, sous sa coupe, un premier ministre (qui n'« est » pas) se satisfaisant de la conduite de celle-là et servant de bouclier au président. En réalité, la Cinquième République a connu trois interprétations de la fonction premier-ministérielle, chacune correspondant à une période politique différente et toutes affectant l'étendue de ses compétences ainsi que celle de ses pouvoirs.

La première (de 1958 à 1962) est marquée par une rupture avec le parlementarisme absolu. L'exécutif ne procède plus du seul Parlement, le président de la République nomme –et pour le général de Gaulle révoque– le premier ministre. La seconde (à partir de 1962 et la désignation du président de la République au suffrage universel direct) marque une présidentialisation du système politique. Disposant d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, le président de la République n'est plus –dans ce cas– considéré comme « au-dessus des partis » mais comme « chef de la majorité » et, par voie de corollaire, chef incontesté de l'exécutif. Il devient ce monarque républicain, affirmant sa primauté sur le premier ministre qui se transforme, dans ces conditions, en *primus inter pares* servant de fusible ou de concurrent présidentiable à abattre. La troisième

⁶ Intervention du chef de l'Etat depuis son bureau de l'Elysée, pour le journal télévisé de TF1, le 20 juin 2007.

interprétation (sous cohabitation, de 1986 à 1988, de 1993 à 1995 et de 1997 à 2002), le président de République re-devient arbitre (conformément à l'article 5 de la constitution) et le premier ministre, comme le prévoient les articles 20 et 21 de la constitution, re-« dirige l'action du gouvernement » qui re-« détermine et conduit la politique de la Nation.

Entre ce qui est écrit et la réalité de l'exercice du pouvoir, ce sont donc deux éléments majeurs qui déterminaient –après coup– la place du premier ministre dans nos institutions. L'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct d'abord, la composition de l'Assemblée nationale ensuite. Enfin, et par voie de corollaire, ce sont les rapports que celle-ci est susceptible d'entretenir avec le président de la République –chef de la majorité ou chef de l'opposition– qui affectaient la fonction du premier ministre – soutenue par la majorité parlementaire ou par la majorité présidentielle. A droit constant, la nature de la fonction premier-ministérielle sous la Cinquième République est donc définie selon un concept variable répondant à la conjoncture et au « réalisme » politiques.

A chaque présidence son institution premier-ministérielle. Nul doute que la présidence de Nicolas Sarkozy ne dérogera pas à la tradition. A la différence près –et de taille– que cette correspondance n'a –jusqu'à l'élection présidentielle du 6 mai et législatives des 10 et 17 juin 2007– jamais été « pré » déterminée mais seulement « constatée » et « assumée » en aval des élections présidentielle et législatives. Le candidat Sarkozy a, lui, en amont, exposé, défendu et demandé aux Français d'approuver et, donc de légitimer sa conception d'un pouvoir nouveau millésime. Une rupture avec les habitudes, fondée sur une volonté de moderniser résolument la France, et un pouvoir fondé sur « un président qui gouverne »⁷ (« j'ai

⁷ Ce sont les termes de Nicolas Sarkozy qui précise d'ailleurs que « le pouvoir exécutif est entre les mains du PR puisque le SUD lui en donne la légitimité » (Cf. le livre *Témoignage* du candidat Sarkozy, Editions XO, 2006).

été élu pour faire quelque chose sur tout »⁸) et un premier ministre « coordinateur de l'action gouvernementale ».

Les Français ont massivement participé⁹ pour se prononcer sur le choix de celui ou celle qui « gouvernera » (participation qui tranche avec l'abstention aux élections législatives)¹⁰. Par la très nette majorité qu'ils ont donnée à Nicolas Sarkozy¹¹, les Français semblent avoir promulgué sans trembler cette conception présidentialisée du pouvoir (ce « régime de président », selon les termes de Dominique Rousseau¹²).

Le président Sarkozy (et avant lui, le candidat) n'a –de prime abord– rien établi *ex nihilo*. Il n'a pas non plus « changé la constitution effaçant le premier ministre et transformant les ministres en simples exécutants »¹³. Il aurait, en toute évidence, voulu mettre la pratique du pouvoir en cohérence avec ce socle construit par petit bout depuis 1958. Néanmoins, après avoir amplifié le vote présidentiel au premier

⁸ Intervention du chef de l'Etat le 20 juin sur TF1 (http://www.lefigaro.fr/elections-legislatives-2007/20070621.FIG000000222_nicolas_sarkozy_s_engage_personnellement_sur_tous_les_fronts_et_invite_sa_majorite_a_l_audace.html). Déjà, en 2006, Nicolas Sarkozy, président de l'UMP, proposait un renforcement des pouvoirs présidentiels tout en limitant le nombre de mandats qu'une seule personne peut briguer, à deux (vœux de N. Sarkozy le 12 janvier 2006).

⁹ 83,77 % des inscrits au 1^{er} tour des élections présidentielles et 83,97 % des inscrits au second tour (voir les détails sur ce lien du ministère de l'Intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/sections/resultats-elections/PR2007/FE.htmletprint_page:int=1)

¹⁰ Le taux de participation s'élève à 59,99 % seulement au second tour contre 60,31 % au premier.

¹¹ 31,18 % contre 25,87 % pour Ségolène Royal (au 1^{er} tour, le 22 avril 2007) et 53,06 % pour Nicolas Sarkozy au second tour (le 6 mai) : même source du ministère de l'Intérieur.

¹² D. ROUSSEAU, *Un régime de président*, *Le Monde* du 12 juin 2007.

¹³ Interrogée par Marie Druker sur France 3, le 20 juin 2007, l'ancienne Garde des sceaux, ministre de la Justice, Elisabeth Guigou, accusait le président élu d'avoir « changé la constitution effaçant le premier ministre et transformant les ministres en simples exécutants ».

tour des élections législatives¹⁴, les Français ont procédé à une correction¹⁵ qui –au-delà du renforcement de l’opposition à l’Assemblée nationale (donnant une majorité, et non un pouvoir, absolue au président de la République)– donnerait un certain sens (pour ne pas dire un sens certain) à une institution premier-ministérielle en orbite, à la recherche d’une identification.

Non encore identifiée, la fonction de « premier ministre » devrait désormais être clarifiée au regard de ce socle. Contrairement à ce qui se dit ici et là (encore un peu et la fonction de premier ministre sera aussi excitante que celle de « gardien de phare » ; à se demander ce que le premier ministre aurait à raconter dans sa déclaration de politique générale, prévue pour le 3 juillet ; le président fait tout, le premier ministre fait le reste ; le chef de l’Etat est à la fois président, premier ministre, chef de la majorité, porte-parole du gouvernement, et même ministre de l’Economie et des Finances ; etc.), la fonction de premier ministre a encore quelques beaux jours devant elle... à une nuance près.

Face à un « président qui gouverne » (mais qui ne veut s’identifier à la majorité UMP) –une institutionnalisation d’une posture présidentielle agissante (et non plus arbitrale ? « les Français doivent savoir qui décide »¹⁶)– une chose est sûre : le premier ministre ne pourrait plus servir de bouclier présidentiel. Face à un président qui dispose d’une majorité (en l’occurrence absolue) à l’Assemblée nationale et qui « décide », le premier ministre ne pourrait plus être considéré comme celui qui devrait –seul– assumer

¹⁴ 109 candidats UMP (1 seul pour le PS) ont été élus dès le premier tour, dont six des onze membres du gouvernement en place (Fillon I).

¹⁵ Sur les 400 sièges espérés, l’UMP obtient 317 sièges et, si l’on ajoute les 20 sièges du Nouveau Centre ainsi que les 2 du Mouvement pour la France de Philippe de Villier, la majorité de droite comptera un total de 339 sièges contre 238 pour l’opposition dont 212 pour le PS, 18 pour le parti communiste, 4 pour les verts et 4 pour le MoDem de François Bayrou. La plus forte majorité jamais obtenue par la droite à l’Assemblée nationale reste celle obtenue en 1993 avec 472 sur 577 (dont 257 au RPR et 215 à l’UDF).

¹⁶ Cf. le livre *Témoignage* du candidat Sarkozy, Editions XO, 2006.

L'institution premier-ministérielle

la responsabilité politique d'un gouvernement dont il se contente de coordonner l'action.

En effet, à observer la nouvelle pratique du pouvoir (en panorama et non en se fixant uniquement sur l'objectif président « hyper » communiquant et hyper médiatisé), l'institution premier ministérielle paraît confirmée (le second tour des législatives y serait-il pour quelque chose ?). A sa tête l'on trouve un premier ministre – hyper discret et hyper moins exposé– coordinateur de la majorité... présidentielle, co-auteur du programme... présidentiel et avec des pouvoirs (réels, fictifs ou effectifs c'est une autre question) fondés sur une impulsion et un engagement... présidentiels (I).

Dans le même temps, la substance de la fonction premier-ministérielle se trouverait probablement muée, qui ne signifie pas nécessairement réduite. Se fondant sur la gouvernance Sarkozy (qui se veut réformatrice), « on ne fait pas de grandes réformes avec une petite équipe »¹⁷, ni, par voie de conséquence, avec un petit premier ministre. Dont acte. Voici donc cette équipe (Fillon II du 19 juin 2007 et avant lui, Fillon I du 18 mai de la même année) dont l'action sera coordonnée par François Fillon muni d'un « pouvoir faire » fondé sur ce qui est scrupuleusement défini par le chef de l'Etat.

Coordinateur de l'action gouvernementale, voici la fonction explicitement « confiée » par le président de la République au premier ministre. Si François Fillon (*ad hominem*) ne peut, dans ces conditions, plus politiquement « exister » (le chercherait-il ?), la fonction de « premier ministre-coordinateur », « chef d'état major »¹⁸, « chef de l'équipe du président », « super-directeur de cabinet »¹⁹ ou

¹⁷ Selon les termes utilisés par le président Sarkozy lui-même, lors de son intervention du 20 juin sur TF1.

¹⁸ Selon les termes du secrétaire générale de l'Elysée, Claude Guéant (cf. http://www.lefigaro.fr/elections-legislatives-2007/20070628.FIG000000275_fillon_cherche_son_role_aux_cotes_de_sarkozy.html).

¹⁹ Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger*, spécial « Quinquennat », n° 4, 2000, p. 1005.

encore « super secrétaire général de l'Elysée doté de pouvoirs politiques »²⁰ (peu importe la sémantique) demeure. Elle devient tout à la fois translucide et engageante.

En effet, se pose à nous la problématique de la nature de la responsabilité politique du premier ministre. Celle-ci entraînerait dans son sillage, lorsqu'elle est mise en jeu, non seulement (selon les circonstances) celle du chef de l'Etat, mais aussi celle de l'Assemblée nationale invitée à répondre aux exigences du peuple exprimées le 6 mai et les 10 et 17 juin 2007 (II).

I - Une institution, dans les apparences, confirmée

Les apparences peuvent, *a priori*, « ne pas » être trompeuses. Au lendemain de son élection, le chef de l'Etat a nommé François Fillon²¹ au poste de premier ministre. Le même François Fillon est reconduit dans ses fonctions, le 18 juin, au soir du second tour des élections législatives, et chargé de former –plus exactement « de conduire la composition »²²– une nouvelle équipe. François Fillon, l'homme avec lequel Nicolas Sarkozy a construit le projet présidentiel a également été chargé par le président de conduire la campagne des législatives de l'UMP (Union pour un mouvement populaire).

L'observation du choix du premier ministre ainsi que des deux gouvernements Fillon nous invite à examiner de près une condamnation précipitée de l'institution premier-ministérielle. D'ici à considérer le premier ministre comme un véritable « chef d'un gouvernement » qui soit fait pour gouverner, il y a un pas qu'on ne peut plus franchir. Pourrait-on plutôt supposer qu'il s'agit d'un

²⁰ Selon les termes de Jean-Louis ANDREANI, *Le Monde* du 22 mai 2007, « Une V^e « présidentialisée » ».

²¹ François Fillon, nommé au poste de premier ministre le 17 mai 2007, remet, le 18 juin, au lendemain du second tour des élections législatives, la démission du gouvernement au président de la République.

²² Selon les termes du président de la République lui-même, qui disait sa confiance, son amitié et sa fierté « de la façon dont [François Fillon] a su conduire la composition de ses deux gouvernements » (cf. Intervention du chef de l'Etat le 20 juin sur TF1).

premier ministre coordinateur de la majorité présidentielle (A) doté de pouvoirs politiques fondés sur « une relation très confiante et très amicale »²³ avec le chef de l'Etat (B).

A - Un premier ministre, coordinateur de la majorité présidentielle

Le régime parlementaire couplé, en France, d'un mode de scrutin majoritaire à deux tours, permet à l'exécutif de disposer d'une majorité à l'Assemblée nationale lui permettant de mettre en œuvre la politique qu'il a préalablement déterminée et qu'il conduit sous le contrôle de cette même assemblée sous le regard vigilant d'un président arbitre-au-dessus-des-partis. C'est la constitution « écrite » (art. 5 C). Ce même régime dessiné délicatement avec un pinceau se décolore sauvagement mais sûrement d'un bon rouleau de présidentialisme lorsque le président de la République dispose d'une majorité (en l'occurrence absolue) à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, nous avons pris l'habitude de considérer le chef de l'Etat –non plus comme arbitre-au-dessus-des-partis– mais comme chef-de-la-majorité. Dans cette conjoncture et tout en usant de son statut d'arbitre, le chef de l'Etat se trouve être également le chef incontesté de l'exécutif.

Chef incontesté de l'exécutif ? Sûrement. Chef de la majorité ? Un doute est permis. Ses deux formules devraient –me semble-t-il– être dissociées. En effet, tout en parlant de « son » gouvernement, Nicolas Sarkozy refuse de s'enfermer dans la posture de « chef de la majorité » (au sens classique). Nicolas Sarkozy –qui a façonné l'UMP²⁴– peut facilement prendre des distances par rapport à elle. C'est ainsi que dès le lendemain de son élection il déclare être le « président de tous les Français sans exception »²⁵. Imposant sa

²³ Selon les propos du président de la République, un mois après son élection, recueillis par *Le Figaro*, le 6 juin 2007.

²⁴ « L'UMP a été façonnée par N. Sarkozy. Il ne lui doit rien, elle lui doit tout. Elle est à sa main » : cf. « L'hyper-président », édito du *Monde* du 5 juin 2007.

²⁵ Discours du 7 mai, salle Gaveau (cf. le site NSTV).

posture de « présider » désormais « aux destinées de la France »²⁶, le nouveau chef de l'Etat « ne peut être l'homme d'un parti ou d'un clan »²⁷.

Président de l'UMP jusqu'à son élection à la magistrature suprême, Nicolas Sarkozy a –sans pour autant s'en détacher– confié donc la conduite de la campagne de l'UMP pour les législatives à François Fillon. Un homme avec lequel le président a « une relation très confiante et très amicale »²⁸. D'ailleurs, dès sa nomination au poste de premier ministre (le 17 mai 2007), François Fillon déclare : « La première de mes priorités, c'est de gagner la bataille des élections législatives. Si nous n'avons pas de majorité à l'Assemblée nationale, nous ne pouvons rien faire des engagements que le président de la République a pris »²⁹. Aujourd'hui, la majorité est acquise au président de la République, les Français la lui ont donnée (les 10 et 17 juin 2007³⁰) d'une manière claire et cohérente, elle est absolue, elle lui appartient indiscutablement.

²⁶ Discours du 7 mai, salle Gaveau (cf. le site NSTV).

²⁷ Entretien de Nicolas Sarkozy au *Figaro* le 6 juin 2007. Le 21 juin 2007, le chef de l'Etat réitère « je suis exonéré de toutes mes amitiés, de toutes mes attaches partisans » (journal télévisé de TF1).

²⁸ Propos du chef de l'Etat, recueillis par *Le Figaro*, le 6 juin 2007, lors du premier entretien avec le chef de l'Etat depuis son élection le 6 mai.

²⁹ C'est dans ce contexte que François Fillon avait établi cette « règle meurtrière » selon laquelle il ne garderait pas les battus dans son gouvernement. Alain Juppé a dû en payer le prix, à deux différences près que d'une part, le chef de l'Etat a proposé à Alain Juppé (*le meilleur d'entre nous* selon Jacques Chirac) de rester (« tout est ouvert » lui a-t-il dit) et que, d'autre part, l'intéressé s'y était engagé devant ses électeurs : « Tout peut continuer, tout peut s'arrêter », dont acte) : cf. l'hebdomadaire *Le Point* du 21 juin 2007, n° 1814, p. 30 et s.

³⁰ L'UMP remporte 317 sièges à l'Assemblée nationale ; le Nouveau centre, formation créée le 29 mai 2007 par une partie des députés de l'Union pour la démocratie française (UDF) qui ont quitté François Bayrou et dirigée par Hervé Morin, obtient 20 sièges ; le Mouvement pour la France (MPF) de Philippe de Villiers conserve ses deux sièges. Le Parti socialiste (PS), dirigé par François Hollande obtient 212 sièges, le Parti communiste (PCF) de Marie-Georges Buffet, 18 et les Verts 4. Le MoDem de François Bayrou

Quand bien même, c'est le premier ministre qui clôt le chapitre de la campagne –comme le ferait tout coordinateur en fin d'une mission bien précise– et donne, dans le même temps, le ton de l'étape suivante : « Aujourd'hui, la France s'est dotée d'une majorité pour agir. Je dis aux électeurs qui n'ont pas voté pour les candidats de la majorité présidentielle que leur espoir déçu "nous" oblige, comme "nous" oblige l'immense attente de ceux qui "nous" ont fait confiance. Il n'y a pas un peuple de droite contre un peuple de gauche, il n'y a qu'un seul peuple, le peuple français, dont toutes les sensibilités doivent être respectées »³¹ (cette dernière formule fait écho au discours prononcé à la salle Gaveau par Nicolas Sarkozy au lendemain de son élection, le 7 mai).

Le premier ministre fait, par ailleurs, explicitement comprendre à qui et à quoi servirait cette majorité. Ce choix « clair et cohérent » permettra au « président de la République de mettre en œuvre son projet »³². La majorité, conduite par le premier ministre, est donc présidentielle. Elle servira à mettre en œuvre le programme présidentiel. Le chef de l'Etat n'a pas tardé à réunir les parlementaires de la majorité à l'Elysée³³, le 21 juin 2007, pour fixer sa politique dans un discours fondateur, que plus d'un ont comparé à un « discours de politique générale » vidant toute substance à la fonction de « premier ministre ». Le premier ministre s'en défend « il y a d'abord une constitution dans notre pays qui répartit les rôles entre le président de la République et le premier ministre ». Pour le reste, le premier ministre reconnaît que l'« on est en train d'inaugurer une nouvelle façon de gérer notre pays et de faire la politique [...], je pense que

remporte 4 sièges (voir <http://hiam31.oldiblog.com>, fenêtre « élections 2007 », ou http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/LG2007/FE.html).

³¹ Déclaration de François Fillon du 17 juin 2007.

³² François Fillon, dans sa déclaration du 17 juin 2007 (au soir des élections législatives).

³³ C'est la première intervention publique à l'Elysée depuis la passation des pouvoirs (le 16 mai), 344 députés et 160 sénateurs de la majorité ont écouté, pendant un peu plus d'une heure le président.

c'est beaucoup plus confortable pour le premier ministre, quand il se retourne, de voir que le président de la République est derrière lui pour le soutenir dans les réformes difficiles »³⁴.

Ce n'est donc pas parce que les Français ont donné au président de la République une majorité absolue pour « gouverner » qu'ils ont nécessairement voulu condamner l'institution premier-ministérielle. Certes, en participant massivement aux élections présidentielles et en donnant une nette majorité à Nicolas Sarkozy, les Français ont définitivement « institutionnalisé » l'idée d'un président qui « gouverne ». Mais, dans le même temps, en lui imposant une opposition assez forte, les électeurs auraient imposé un sursis à la fonction premier-ministérielle, assurée par le co-auteur du programme... présidentiel et dotée de pouvoirs fondés sur une impulsion et un engagement... présidentiels.

B - Une institution dotée de pouvoirs politiques... présidentiels

C'est la constitution du 4 octobre 1958 qui –jusqu'à nouvel ordre– détermine quels sont les pouvoirs de chaque autorité constitutionnelle. Le premier ministre est doté de pouvoirs réels définis, plus particulièrement, dans l'article 21 de la constitution. Il dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Or, l'autre « constitution » –celle correspondant à l'esprit des institutions tel que souhaité et exercé par le général de Gaulle– ôte toute effectivité aux pouvoirs dont le premier ministre est doté. Celle-ci a été mise en œuvre à chaque fois que le chef de l'Etat bénéficiait d'une majorité à l'Assemblée nationale. François Mitterrand, auteur du « coup d'Etat permanent »³⁵ a même été parmi les présidents de la

³⁴ Interview du premier ministre, François Fillon, le 6 juin 2007 sur RTL.

³⁵ *Le coup d'Etat permanent*, Essai politique de François MITTERRAND, paru en 1964 chez Plon, Collection « Les Débats de notre temps » (lien nécessaire :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Le_Coup_d'%C3%89tat_permanent).

V^{ème} République qui ont poussé la logique présidentialiste aussi loin que le lui permettait la composition de l'AN (de 1981 à 1986 et, dans une moindre mesure de 1988 à 1993).

Quels sont les pouvoirs dont serait doté le chef du gouvernement... pardon... le premier ministre de Nicolas Sarkozy ? C'est le chef de l'Etat lui-même qui nous propose une première réponse : « Nous avons [parlant de François Fillon et de lui-même] construit le projet [programme présidentiel] ensemble, nous le mettons en œuvre ensemble. Nous sommes complémentaires. Nos montres marquent la même heure... »³⁶. Le premier ministre ne dit pas autre chose lorsqu'il précise, à Berlin le 28 juin 2007, qu'avec Nicolas Sarkozy, « ils sont interchangeables »³⁷. Il s'agit, *a fortiori*, d'une autorité dotée de réels pouvoirs.

Trois éléments iraient dans ce sens : le choix, les ambitions et le vocabulaire de François Fillon. Premièrement : le choix de François Fillon. Il s'agit d'un choix d'une nouvelle nature sous la V^{ème} République. Un choix « libre », « fort » et « cohérent ». Tout d'abord un choix libre conformément à l'article 8 de la constitution. Ensuite un acte fort par lequel le président de la République passe un message clair aux Français : vous m'avez choisi pour appliquer un programme, je nomme aux fonctions de « premier ministre » celui avec lequel je l'ai préparé³⁸. Enfin, un choix cohérent dans la mesure où François Fillon est un homme jeune (né en 1954) et d'expérience³⁹,

³⁶ Propos du chef de l'Etat, recueillis par *Le Figaro*, le 6 juin 2007, lors de son premier entretien depuis son élection le 6 mai.

³⁷ François Fillon au journal télévisé de 20h du 28 juin 2007, sur TF1.

³⁸ On convient à l'évidence que le choix –aux fonctions de premier ministre– de Jean-Louis Borloo aurait porté un tout autre message et, *idem* pour le choix d'Alain Juppé.

³⁹ Député de la Sarthe, François Fillon a exercé plusieurs mandats électifs, fonctions ministérielles et politiques. Pour ne citer que certaines de ses fonctions ministérielles, il a été ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2004-2005), ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (2002-2004), ministre des Technologies de l'information et de la Poste, puis ministre délégué chargé de la Poste, des Télécommunications et de l'Espace (1995-1997) et ministre de

ce qui répond aux deux critères de rupture et de solidité prônés par Nicolas Sarkozy. François Fillon est également un homme d'Etat, un élu et un homme de réforme⁴⁰, ce qui correspond à la sincérité affichée par le chef de l'Etat d'engager la France dans les réformes qui s'imposent.

Deuxièmement : les ambitions de l'homme François Fillon. Le jour de sa nomination, François Fillon promet de « servir la France ». Or si, servir la France pourrait revenir à appliquer le programme sur lequel le chef de l'Etat a été élu, ceci ne signifie guère être serve. A cet égard, François Fillon parle de « l'aventure humaine et politique exceptionnelle » qu'il a vécue « près » de Nicolas Sarkozy pendant la campagne présidentielle. Il dit à la fois toute « son amitié pour lui », le « respect pour ce qu'il représente » et toute sa fierté de servir la France « à un moment de son histoire où elle pouvait se transformer et relever des défis exceptionnels »⁴¹. Il a surtout reconnu qu'il s'agit « d'une nouvelle façon de gérer notre pays et de faire la politique. Une façon qui n'est pas une surprise pour moi, puisque cela fait plus de deux ans que j'y travaille et que j'y réfléchis avec Nicolas Sarkozy »⁴².

Troisièmement : le vocabulaire utilisé par le premier ministre depuis son accès à Matignon le 17 mai 2007 (reconduit le 18 juin). Celui-là est loin de donner à François Fillon l'image d'un premier ministre godillot et encore moins celle d'un fusible servant à protéger le président de la République. On ne le lit ni l'entend jamais dans une posture de subordonné se satisfaisant de répéter, avec ou sans

l'Enseignement supérieur et de la Recherche (1993-1995) : cf. site du premier ministre, Biographie du premier ministre, Portail du gouvernement.

⁴⁰ Les dernières publications de François FILLON : *Les retraites*, Editions Michalon, 2007 ; *La France en majuscules* (avec Olivier DASSAULT), Editions Plon, 2007 ; *La France peut supporter la vérité*, Editions Albin Michel, 2006.

⁴¹ Interview avec François Fillon, le 17 mai 2007, au moment de conclure NSTV, le site de la campagne présidentielle de l'UMP (Cf. <http://www.sarkozy.fr/video/index.php?intChannelId=16&intVideoId=1031>)

⁴² Interview du premier ministre sur RTL le 6 juin 2007.

conviction, la volonté du président. Bien au contraire, François Fillon considère que le Premier-ministre-de-Nicolas-Sarkozy *–hic et nunc–* est dans une position « beaucoup plus confortable » parce qu'il est soutenu par le président de la République « dans les réformes difficiles »⁴³.

François Fillon, « qui a conçu le projet » avec Nicolas Sarkozy, a pour rôle –en tant que premier ministre– « de mettre en œuvre le projet du président de la République »⁴⁴. La conséquence est tirée par l'intéressé lui-même : « Donc on forme une équipe, qui est sans doute l'équipe la plus soudée que la V^{ème} République aura connue »⁴⁵. Le chef de l'Etat ne dit pas autre chose lorsque, à l'occasion de sa déclaration devant les parlementaires réunis à l'Elysée, il précise « mes responsabilités, je veux les prendre d'abord sur un mot qui était devenu tabou, et que je vais remettre avec le premier ministre au premier plan du débat politique, le mot 'pouvoir d'achat' »⁴⁶.

L'usage immodéré, par le premier ministre, de la première personne du pluriel nous offre quelques illustrations (sachant que, dans ce pluriel il y a, au moins, le président de la République et le premier ministre). C'est ainsi que François Fillon précise : « nous avons pris l'engagement de... » (parlant de l'engagement de réformer le financement de la protection sociale et, dans ce but, d'expérimenter la TVA sociale). Ou encore « Notre conviction est que ce que nous n'avons pas dit avant l'élection présidentielle, nous ne pourrions pas le faire après ». « Nous tiendrons nos engagements de... » (parlant de la réduction des déficits et de la dette)⁴⁷.

Défendant la majorité face à l'assaut engagé contre la TVA sociale –maladroitement lancée par Jean-Louis Borloo⁴⁸ et qui aurait joué

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Déclaration du chef de l'Etat le 20 juin 2007.

⁴⁷ Entretien du premier ministre au quotidien *Le Figaro* du 15 juin 2007

⁴⁸ Jean-Louis Borloo, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi dans le gouvernement Fillon I avait, au soir du 1^{er} tour, affirmé que le gouvernement réfléchissait à une possible augmentation de la TVA à 19,6 %.

dans le retournement de l'entre-deux-tours en faveur de la gauche⁴⁹– le premier ministre clame « Nous ne mettrons en œuvre la TVA sociale [...] que si nous avons la certitude qu'elle n'entraînera pas une hausse des prix »⁵⁰.

Un changement de ton et de taille dans les propos du premier ministre de Nicolas Sarkozy –par rapport à ses prédécesseurs, Premiers ministres de la V^{ème} République– est à souligner. Lorsque, encore une illustration, le premier ministre est interrogé sur ses convictions quant au projet de TVA sociale pour lequel il n'était pas à l'origine acquis, on pouvait s'attendre à une réponse révélant sa situation de « majordome » du chef de l'Etat. Rien de cela. Le premier ministre se montre même d'une indépendance d'esprit et d'une conviction à rompre tout doute sur l'autorité qui est la sienne à la tête du gouvernement... pardon... de l'équipe présidentielle : « J'y suis venu par pragmatisme, parce que je constate que les économistes estiment que c'est l'une des solutions pour améliorer la compétitivité de nos entreprises et lutter contre les délocalisations. C'est aussi par pragmatisme que j'ai demandé une étude à Jean-Louis Borloo et Eric Besson. Ils me rendront leur rapport à la fin du mois de juillet ».

Le « nous » devient encore plus clair lorsque le premier ministre évoque la mise en place d'un « dispositif original de revue des programmes et des politiques publiques, *piloté par le président de la République et moi-même* » (pour faire la chasse aux dépenses inutiles, aux doublons). Ou encore lorsqu'il évoque les discussions avec les syndicats, et les explications données aux syndicats d'enseignants

Cette annonce, accompagnée d'une autre, relative à une hausse du revenu minimum beaucoup plus faible qu'espérée par les syndicats, est venue donner un élément de campagne pour la gauche. Dans le gouvernement Fillon II, Jean-Louis Borloo devient ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, remplaçant Alain Juppé démissionnaire suite à sa défaite électorale à Bordeaux.

⁴⁹ A cet égard, le président de la République prend la défense de Jean-Louis Borloo « Je déteste les attaques *ad hominem*. S'il y a un responsable, c'est moi » (encore une révolution dans les habitudes).

⁵⁰ Le président de la République dit exactement la même dans sa déclaration devant les élus de l'UMP, le 20 juin 2007.

quand « nous les avons reçus avec le président de la République ». A propos du budget 2008 que le gouvernement Fillon est en train de mettre en place, le premier ministre invite à le croire « *Croyez-moi : dans le budget 2008, nous tiendrons notre promesse de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite* »⁵¹.

Malgré ces apparences –ici, vraiment trompeuses– le premier ministre ne dispose d'aucune autonomie *politique* à l'égard du chef de l'Etat. Le président de la République *veut* que le premier ministre ne joue qu'un rôle de « coordinateur » de l'action gouvernementale, « les Français doivent savoir qui décide ». Quand bien même le premier ministre paraît en position de dire et défendre des lignes politiques fortes, celles-ci sont (ne pourraient plus être que ?) fondées sur le seul et unique programme présidentiel. Si l'institution paraît confirmée, la substance même de la fonction premier-ministérielle devrait être clairement définie.

II - Une fonction dont la substance devrait être redéfinie

Le premier ministre, chargé de *coordonner* l'action gouvernementale ne pourrait plus *politiquement être*. Quelle que soit la dénomination qu'on pourrait, dans l'avenir, lui attribuer, sa présence n'en demeure pas moins utile... au président. « Nous avons construit le projet ensemble, nous le mettons en œuvre ensemble. Nous sommes complémentaires. Nos montres marquent la même heure... »⁵² (A). Ni clé de voûte, ni écran-protecteur –ce ne serait plus un miracle que de « rester vivant » à Matignon⁵³– le premier ministre continuera néanmoins à assumer la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale. Or, le président de la République considère que le pouvoir exécutif est entre ses mains. Il

⁵¹ Entretien du premier ministre au quotidien *Le Figaro* du 15 juin 2007.

⁵² Propos du chef de l'Etat, recueillis par *Le Figaro*, le 6 juin 2007, lors du premier entretien avec le chef de l'Etat depuis son élection le 6 mai.

⁵³ Allusion aux propos du dernier premier ministre de Jacques Chirac, Dominique de Villepin « le miracle de Matignon, c'est de rester vivant » (Cf. *Le Monde* du 22 mai 2007, « Une V^{ème} « présidentialisée » » de Jean-Louis ANDREANI.

est « le patron. Il doit tout contrôler, jusqu'au moindre détail »⁵⁴. Cette *institutionnalisation* –par touches interposées depuis 1962 jusqu'en 2007– de cette compétence *a minima* du premier ministre (j'ose dire, y compris dans les périodes de cohabitation), induit une mutation quant à la responsabilité politique de l'exécutif dont le président de la République se veut le chef (B).

A - Un premier ministre coordinateur trans-lucide de l'action gouvernementale

La fonction essentielle du premier ministre sous la V^{ème} République est de diriger l'action du gouvernement. Celui-ci, soutenu par une majorité stable à l'Assemblée nationale, « détermine et conduit la politique de la Nation » sous le contrôle de cette Assemblée. Par voie de corollaire, il est appelé à proposer au président de la République « les autres membres du gouvernement ». C'est ce qui est écrit dans les textes (art. 20 et 21 C). Le second schéma –qui n'est pas dans les textes mais déjà dans les esprits– correspond à la présidentialisation du système lorsque la majorité à l'Assemblée nationale est une majorité présidentielle. Dans ce cas, le président dispose de son gouvernement dirigé par son premier ministre, ce dernier se satisfaisant de la « conduite » de la politique de la Nation « déterminée » par le chef de l'Etat.

Dans les deux cas et, quelle que soit la composition de l'Assemblée nationale, le premier ministre de la V^{ème} République se voulait *incarner* l'action collective du gouvernement, voire *fédérer* celle-ci. Dans les deux cas, c'est lui (le premier ministre) qui reçoit les foudres et de « l'opinion », du Parlement et du chef de l'Etat. C'est la théorie du Premier-ministre-écran entre le chef de l'Etat et les autres. Aujourd'hui, nous ne sommes pas vraiment dans ce cas de figure. Deux cas n'entrent plus dans le schéma habituel. La première concerne la majorité à l'Assemblée nationale. Celle-ci existe bien sûr.

⁵⁴ Ce sont les termes mêmes du chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy, tirant les conclusions du second tour des législatives (Cf. l'hebdomadaire *Le Point* du 21 juin 2007, n° 1814, p. 30).

L'institution premier-ministérielle

Les Français l'ont clairement donnée au gouvernement... pardon... à Nicolas Sarkozy. Or, le président Sarkozy impose sa propre manière d'engager les parlementaires –tous les parlementaires– dans *son* programme, *via* « Fillon II ». La seconde concerne le premier ministre qui semblerait de trop (ce dernier point nous intéresse).

Sous l'ère Sarkozy, il serait mécaniquement impossible au premier ministre de « diriger » un gouvernement d'une diversité, d'une jeunesse, d'une pluralité et d'une ouverture à couper le souffle, composé, voire concocté minutieusement par le chef de l'Etat⁵⁵. Ce n'est pas que François Fillon manque d'autorité. Ce n'est pas non plus qu'il a d'autres ambitions et que son obsession serait de faire ses preuves d'homme d'Etat afin de se « préparer pour 2012 ». L'homme François Fillon est d'une autre trempe. Il a –comme Nicolas Sarkozy– une ambition pour la France. Il se veut le premier ministre de la France.

Certes, mais, François Fillon sait que le gouvernement « Fillon II » n'est pas « son » gouvernement. Il s'agit d'une « équipe » 100 % présidentielle, englobant François Fillon. Le problème est que, si l'on voit François Fillon, on ne voit plus le « premier ministre ». L'écran –solide sans contestation– devient trans-lucide ! Observez à cet égard la phrase de Jean-Louis Borloo « promu » dans le gouvernement « Fillon II » au ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable : « Je m'inscris clairement dans la continuité de ce qu'a souhaité le président de la République et de ce qu'a fait Alain Juppé intégralement »⁵⁶. Vous remarquez que le ministre d'Etat a sauté la case « chef du gouvernement ». D'aucuns osent un autre lapsus commentant la formation du gouvernement Fillon II par le « président-premier ministre ».

⁵⁵ Voir la composition des deux gouvernements Fillon sur le site du premier ministre <http://www.hiam31.oldiblog.com> ou sur le site suivant du quotidien *Le Monde* : <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-823448,36-925357,0.html>.

⁵⁶ Lors de la passation de pouvoir au ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, mardi 19 juin 2007.

En effet, les propos mêmes du candidat Sarkozy⁵⁷ –« le pouvoir exécutif est entre les mains du président de la République »– signifient désormais qu’il n’existe plus qu’un seul « chef » à la tête de l’exécutif. Ce chef de l’exécutif, « chef du gouvernement », n’est autre que le « chef » de l’Etat. C’est dit, c’est clair. Le Premier des ministres de Nicolas Sarkozy le sait. Il assume en toute lucidité son statut de coordinateur transparent à la tête du gouvernement de la France.

De mon humble point de vue, cette tâche n’est pas des moindres –non pas par sa difficulté certes– mais par son importance. Coordinateur, signifierait dans le vocabulaire *tacite* de Sarkozy, « bras droit » supposant une répartition des tâches entre les deux hommes. Coordinateur, signifie dans le vocabulaire explicite de François Fillon que les deux hommes sont « interchangeables »⁵⁸. C’est dans cette optique que ce dernier déclare –devant les principaux représentants patronaux du textile innovant de la région lilloise– être « déterminé à faire en sorte que la France redevienne un pays compétitif »⁵⁹.

Au-delà des chantiers que le premier ministre va devoir mener en coordination avec et entre les différents ministères⁶⁰, le premier ministre donne le ton (pas le « la ») dans ses actuels déplacements et déclarations ciblés (pendant que le chef de l’Etat expose, exige et s’engage⁶¹). Même si les objectifs (des caméras j’entends) ne sont pas fixées sur lui (le premier ministre), voici qu’il met toute l’équipe au travail. Ainsi, lors de son déplacement à l’Université d’Orsay, après avoir dit être « profondément résolu à aller de l’avant dans le pacte pour la recherche » et sceller trois grandes priorités à ses yeux, il

⁵⁷ Dans son livre *Témoignage*, Editions XO, 2006.

⁵⁸ *Supra*.

⁵⁹ Lors de la visite de l’usine de l’Union textile de Tourcoing (Nord) en compagnie du ministre de l’Economie et des Finances, Christine Lagarde, le 20 juin 2007.

⁶⁰ A titre non exhaustif, les réformes de l’Université, de l’immigration, le non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux, le code du travail, l’assurance maladie, la TVA sociale, les régimes spéciaux.

⁶¹ C’est le président de la République qui, le 25 et 26 juin 2007, reçoit les représentants de la communauté universitaire pour négocier la réforme de l’Université.

L'institution premier-ministérielle

présente ce qu'avec le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Valérie Pécresse, ils allaient légiférer cet été⁶². A propos de la TVA sociale, si le chef de l'Etat monte au créneau, c'est le premier ministre qui transmet les lettres de mission pour lancer la réflexion sur le sujet. Au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (Jean-Louis Borloo et, depuis le 18 juin, Christine Lagarde) d'étudier « la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale, en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail ». Au Secrétaire d'Etat auprès du premier ministre (chargé de la Prospective et de l'Evaluation des politiques publiques, Eric Besson), de réaliser « une étude prospective sur l'éventualité de l'instauration en France d'une TVA sociale »⁶³.

Les membres de l'équipe présidentielle sont invités à prendre conscience (les anciens comme les nouveaux, les expérimentés comme les novices) qu'ils ne seront pas là pour faire de la figuration. Il y a du travail sur la planche et le « coordinateur » sera là pour y veiller : « Ce que nous avons dit, nous allons le faire »⁶⁴. Le président de la République n'a pas choisi un « homme à tout faire ». Il a choisi un coordinateur de confiance, François Fillon. C'est ce dernier qui, au lendemain du second tour des législatives, rappelle l'esprit d'ouverture voulu par le chef de l'Etat « le succès des uns ne fait pas la défaite des autres [...] la majorité respectera l'opposition et en particulier au Parlement où elle proposera de renforcer ses droits. Et le gouvernement aura avec les partenaires sociaux un dialogue franc et un dialogue permanent ». Et c'est toujours un premier ministre

⁶² Intervention du premier ministre à l'Université d'Orsay, le 1^{er} juin 2007 (cf. <http://www.premier-ministre.gouv.fr>).

⁶³ Le lancement de la réflexion est concrétisé par des « lettres du premier ministre à » (Cf. communiqués publiés sur le portail du premier ministre).

⁶⁴ Déclaration de François Fillon du 17 juin 2007 au soir du second tour des législatives (cf. le site du premier ministre ou, directement ce lien : http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/interventions_premier_ministre_9/discours_498/second_tour_elections_legislatives_56579.html).

déterminé qui, le 29 mai, martèle « la majorité silencieuse exige que l'intérêt général ne soit plus l'otage des intérêts corporatistes »⁶⁵.

Le coordinateur-bras-droit du président passe le message présidentiel selon lequel la rue ne gouvernera pas : les Français ont fait « un choix ferme et cohérent [...] Les Français ont « voté pour le mouvement [...] il va être concrétisé ». « La France est dotée d'une majorité [avec l'ouverture pratiquée par le président Sarkozy, celle-là est plus large que ce que le bleu à l'AN ne laisse supposer] pour agir ». La victoire de cette majorité « valide un projet pour moderniser résolument la France »⁶⁶. C'est lui également qui redit la ferme volonté ainsi que la manière du chef de l'Etat, de mettre le politique au travail : « Le temps de l'action a commencé [...]. Nous devons être capables de dégager des consensus nationaux autour des défis du siècle. Ce que nous avons dit, nous allons le faire »⁶⁷.

Qu'il s'agisse de répartir les tâches entre les deux hommes ou de coordonner l'action gouvernementale, le premier des ministres du président n'est plus en première ligne pour « protéger le chef de l'Etat ». La théorie du premier-ministre-écran ne pourrait plus fonctionner. C'est cela aussi la pierre apportée à l'édifice institutionnel par Nicolas Sarkozy. Pour la première fois sous la V^{ème} République, un président de la République ne se cache plus derrière son premier ministre pour ne garder que le beau et très aisé rôle d'arbitre⁶⁸. Il se met dans la mêlée⁶⁹, incluant « le premier ministre »,

⁶⁵ Meeting de François Fillon à Nice le 29 mai (Cf. *Le Monde* du 13 juin 2007).

⁶⁶ Déclaration de François Fillon du 17 juin 2007 au soir du second tour des législatives.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Le « président-arbitre, c'est un mythe ! Le président, c'est le patron » (Nicolas Sarkozy tirant les conclusions du second tour des législatives : cf. l'hebdomadaire *Le Point* du 21 juin 2007, n° 1814, p. 30).

⁶⁹ Dans cette « mêlée », Nicolas Sarkozy est le numéro 8, le numéro 2 (momentanément translucide) n'est autre que le premier ministre. La majorité présidentielle et le gouvernement constituent les autres membres de l'équipe... tous sur le terrain.

et responsabilisant la « majorité présidentielle »⁷⁰. C'est ainsi que, en évoquant ses responsabilités, le président de la République nous offre une clé pour la suite : « ce n'est pas au premier ministre qu'il faut en vouloir[...]. C'est à moi, parce que les choix, je les assume »⁷¹. Dans le même registre –reprenant sur un ton pragmatique le dossier de la TVA sociale– le chef de l'Etat précise que la TVA sociale sera simplement « expérimentée » et, si elle est réussie, généralisée, « Je l'expliquerai aux Français, je prendrai mes responsabilités, je ne veux pas de sujets tabous »⁷².

Mais les responsabilités, le chef de l'Etat ne sera pas le seul à les assumer. Le chef de l'Etat le fait d'ailleurs savoir. Les parlementaires sont invités à retrousser leurs manches avec une obligation de résultat « Je ne les jugerai que par rapport à un seul critère, ça récompense ou ça dévalorise le travail ». Toutes les autorités politiques doivent répondre de leurs actes sous peine d'engager leurs responsabilités. Reste à savoir quelle seraient les démarches. Pour ne s'intéresser qu'à la responsabilité du premier ministre, une piste serait intéressante à explorer celle qui entraîne dans son sillage la responsabilité présidentielle et parlementaire.

⁷⁰ Les deux expressions ont été utilisées par Nicolas Sarkozy lors de sa déclaration devant les élus de l'UMP, le 20 juin 2007.

⁷¹ Le chef de l'Etat s'exprimant sur la composition du gouvernement, en l'occurrence, le choix de personnalités issues du Parti socialiste (Jean-Marie Bockel, Fadela Amara en plus de Bernard Kouchner, Eric Besson, Jean-Pierre Jouyet ou encore Martin Hirsch), du Centre (Valérie Létard) et de la société sportive (Bernard Laporte) au détriment de l'Union pour un Mouvement Populaire (intervention au journal télévisé de TF1 le 20 juin 2007).

⁷² Pour le président de la République, « si la TVA sociale n'est pas efficace contre les délocalisations, si la TVA sociale n'est pas bonne pour l'emploi et le pouvoir d'achat, eh bien, on ne fera pas la TVA sociale. [...] si elle contribue à freiner les délocalisations, si elle est bonne pour l'emploi, si elle est bonne pour la croissance, si elle ne pénalise pas le pouvoir d'achat, alors nous ferons la TVA sociale » (déclaration du président de la République devant les élus de l'UMP, le 20 juin 2007).

B - Un premier ministre responsable devant le chef de l'Etat mais aussi co-assumant la responsabilité de l'action présidentielle et parlementaire

Tout est dans la conception et le premier ministre annonce franchement la couleur. Avec l'accession de Nicolas Sarkozy à l'Elysée, la France « revient au fonctionnement normal des institutions de la V^{ème} République, telle que le général de Gaulle les avait conçues »⁷³. Nul besoin de réviser la constitution. Nous sommes dans la constitution, l'autre constitution, celle dont les fondations ont été érigées en 1962 et remises au goût du jour par Nicolas Sarkozy, « celui qui assume la responsabilité ».

Quand le chef de l'Etat lance « Le président-arbitre, c'est un mythe ! », le premier ministre précise que la pratique anté 6 mai 2007 est « une dérive de ces institutions qui avait conduit sous Mitterrand, puis ensuite sous Chirac, le président à prendre cette posture d'arbitre qui ne correspond pas à l'importance de l'élection présidentielle dans la vie politique française »⁷⁴. La démocratie « exemplaire » et « exigeante » de Nicolas Sarkozy est à ce prix. Elle protège et engage tout le monde (les autorités au pouvoirs et le peuple).

La consécration du système présidentieliste (qui ne signifie pas présidentiel) commande indiscutablement de revoir les procédures de mis en jeu de la responsabilité du premier ministre. Deux cas de figure existent. Le premier concerne les rapports président-premier ministre (art. 8 C), laissant, le cas échéant, un mot à dire au Parlement (art. 68 C). Le second concerne les rapports premier ministre-Assemblée nationale, engageant, inévitablement, le président-*patron* (art. 49 C).

Le premier cas de figure semble en cohérence avec ce que l'on a déjà connu sous la V^{ème} République. Il correspond à la situation dans laquelle le chef de l'Etat dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale. Cette majorité « présidentielle » modifie la lecture de

⁷³ Cf. *Le Monde* du 13 juin 2007.

⁷⁴ Cf. *Le Monde* du 13 juin 2007.

l'article 8 de la constitution et transforme le monisme parlementaire en dualisme, voire en monisme inversé. Ce qui changerait – probablement – c'est la démarche du chef de l'Etat. En effet, jusque-là, le président, *arbitre*, congédiait « son » premier ministre en lui demandant « en off » de présenter la démission du gouvernement. Désormais, la volonté du chef de l'Etat de démettre le premier ministre de ses fonctions, sera nécessairement exprimée « en live ».

Partant du fait que le chef de l'Etat, chef de l'exécutif, nomme un premier ministre-*coordinateur* de l'action gouvernementale, ce dernier serait tenu de rendre des comptes, au premier chef, au *président-patron*. Dans le cas où le premier ministre, dans le cadre de ses fonctions de coordination, s'écarte du programme présidentiel, il peut –légitimement– être invité à présenter sa démission au président de la République. L'article 8 de la constitution du 4 octobre 1958, sera, de ce point de vue, conforme à la constitution de « 1962 et suivant », selon laquelle, le président de la République, chef de l'exécutif, nomme « et révoque » le premier ministre. Pour rester dans le cadre de l'article 8, alinéa 1^{er} de la constitution du 4 octobre 1958, nous pouvons toujours envisager le cas où le premier ministre décide, de son côté, de mettre fin à ses fonctions. Le choix de François Fillon par Nicolas Sarkozy, et inversement, ne nous invite pas sur cette piste. Les deux hommes ont « construit le projet ensemble »⁷⁵. Ils ont décidé –chacun à sa place– de le mettre « en œuvre ensemble ». Le mandat-fonction de François Fillon correspondrait de ce fait au mandat du chef de l'Etat (c'est-à-dire cinq ans).

Pourrions-nous néanmoins admettre l'hypothèse d'un premier ministre décidant unilatéralement de mettre un terme à ses fonctions comme l'y autorise le premier alinéa de l'article 8 de la constitution ? Trois motifs et trois conséquences peuvent être imaginés. Tout d'abord, le premier ministre ne disposerait pas des moyens qui lui permettent de « déterminer et de conduire la politique de la Nation »,

⁷⁵ C'est la réponse donnée par le chef de l'Etat pour définir sa relation avec François Fillon : « Nous avons construit le projet ensemble, nous le mettrons en œuvre ensemble » (interview donnée au quotidien *Le Figaro* du 6 juin 2007).

conformément aux dispositions de l'article 20 de la constitution (cas de Jacques Chirac en 1976). Ce motif appartiendrait désormais à l'histoire dans la mesure où Nicolas Sarkozy avait annoncé sa conception de l'exercice de la magistrature suprême (c'est le président qui *détermine* et *conduit* la politique de la Nation) et François Fillon l'avait acceptée. Cette désuétude met un terme à l'hypothèse d'un *premier ministre-concurrent* du président de la République.

Ensuite, le premier ministre ne se sentirait pas (ou plus) en adéquation avec la politique du président de la République et, dans ces conditions, il préfère se retirer pour laisser la place à quelqu'un d'autre plus à même de remplir la fonction. En dehors des cas de force majeurs (maladie, incapacité ou autres), cette situation ne changerait que faiblement l'état actuel du droit. En effet, conformément à l'article 8 de la constitution, le premier ministre remet la démission du gouvernement au chef de l'Etat. Libre ensuite à ce dernier de reconduire la même équipe gouvernementale en remplaçant tout simplement la personne du premier ministre. Cette situation consolide le statut d'un *Premier-ministre-coordonateur*.

Enfin, le premier ministre considérerait –en cours de mandat– la politique du président de la République comme non conforme aux intérêts de la France ou, au mieux, comme décalée du cap fixé en début du mandat présidentiel. Cette hypothèse, bien que soit fictive dans l'état actuel de l'exercice du pouvoir⁷⁶, pourrait un jour se produire. Dans ce cas, c'est le président de la République qui se trouverait dans une situation délicate. Il a promis de « prendre [s]es responsabilités ». Il sera sommé de s'expliquer. La suite dépendra de l'Assemblée nationale. Soutient-elle le président de la République ou le premier ministre ? Décidera-t-elle –dans le cas où elle considère que le président a manqué « à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat »– de se constituer (avec le Sénat) en « Haute Cour » (art. 68 C). Quelle que soit la situation, le

⁷⁶ Nicolas Sarkozy a répété devant la majorité parlementaire-présidentielle tout juste sortie des urnes : « Tout ce que j'ai promis de changer, je le changerai, tout ce que j'ai promis de réformer, je le réformerai. [...] Je ferme la porte au reniement ».

L'institution premier-ministérielle

premier ministre disposerait d'une carte qui lui permettrait d'exister sur l'échiquier politique, non pas pour renforcer son rôle de « premier ministre », certes, mais pour proposer une alternative au programme présidentiel⁷⁷. Dans cette situation, le rôle du premier ministre se rapprocherait plus de celui d'un vice-président dans un régime « présidentiel ». A la différence près que le président de la République dispose d'une arme « parlementaire » –le droit de dissolution (art. 12 C)– lui permettant de faire appel à l'arbitre suprême, le peuple.

Le second cas de figure est encore beaucoup plus intéressant. Il concerne la mise en jeu de la responsabilité du premier ministre *devant* ou *par* l'Assemblée nationale (art. 49, al. 1^{er}, 2 et 3 C). A l'orée de cette nouvelle ère présidentielle, serait-il judicieux de distinguer deux notions. Celle de la « politique » gouvernementale et celle de « l'action » gouvernementale. La seconde dépendrait –en premier lieu– du chef de l'Etat mais, coordonnée par le premier ministre, c'est ce dernier qui en assume la responsabilité devant le président (parlementarisme dualiste). Autrement dit, lorsqu'il s'agit de « l'action » du gouvernement, le président de la République est dans une posture lui donnant *logiquement* toute légitimité pour demander des comptes au premier ministre qu'il nomme et –selon la conception gaulliste– révoque dans *l'intérêt général*. Le Parlement, acquis au chef de l'Etat ne peut que demeurer inerte (monisme inversé).

En revanche, la première dépendrait directement du président de la République (mais pas seulement). En effet, lorsqu'il s'agit de la « politique » gouvernementale, c'est le président de la République qui décide, demande des comptes au *coordinateur* et, le cas échéant,

⁷⁷ Remarquez la « rupture » au sens de François Fillon : « Notre conviction est que ce que nous n'avons pas dit avant, nous ne pourrions pas le faire après. Si les citoyens ne croient plus en la politique, c'est parce que, à droite comme à gauche, on leur a trop souvent menti. Dire la vérité, quoi qu'il en coûte, c'est cela la vraie rupture » (entretien du premier ministre au *Figaro* le 14 juin 2007).

trouverait sa propre responsabilité engagée⁷⁸. Le président de la République ne pourrait –conformément à cette nouvelle conception de la fonction présidentielle– ni se dégager de cette responsabilité, ni utiliser le premier ministre comme fusible « sautant » à sa place. Le réalisme politique *made in Sarkozy* transforme le premier ministre en co-responsable d'une *politique* que le chef de l'Etat –chef de l'exécutif– a déterminé et conduit. C'est d'ailleurs à cet égard que Dominique Rousseau suggère de revenir à une formulation constitutionnelle – proposée par Michel Debré en 1958, repoussée par les anciens présidents du conseil de la IV^{ème} République et imposée en pratique– permettant de mettre en adéquation le fait et le droit⁷⁹.

La nouveauté est que l'Assemblée nationale se trouverait également activement concernée par cette responsabilité. La question pour l'exécutif ne serait pas de rentrer ou ne pas rentrer en conflit avec le Parlement. La question serait désormais de répondre aux exigences d'une politique confiée aux organes constitutionnels, en l'occurrence, au président de la République disposant d'une majorité parlementaire et d'un gouvernement.

Concernant tout d'abord, le premier alinéa de l'article 49 relatif à la question de confiance⁸⁰ : il n'est nullement besoin, ici, de rappeler la distinction entre la question de confiance sur le programme et la question de confiance sur une *déclaration de politique générale* qui peut intervenir à tout moment du mandat (des fonctions) du gouvernement. A peine est-il nécessaire de rappeler l'abolition *de facto*

⁷⁸ Soit devant le peuple lors du renouvellement de son mandat, soit devant l'Assemblée nationale (art. 49/2) ou encore devant le Parlement réuni en Haute Cour et dans les conditions précisées à l'article 68 de la constitution.

⁷⁹ D. Rousseau suggère « de remplacer les articles 5, 20 et 21 de la constitution par un article énonçant que « le président de la République, assisté du gouvernement, détermine et conduit la politique de la Nation » (Cf. « Un régime de président », Point de vue publié dans *Le Monde* du 12 juin 2007.

⁸⁰ Celui-ci précise « Le premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

par Georges Pompidou, de *l'obligation* d'engager la responsabilité politique du gouvernement sur son *programme*. A partir du moment où le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct⁸¹, Georges Pompidou –nommé premier ministre en 1966, suite à la première application de ce mode de désignation du président de la République, en 1965– refuse de demander la confiance à l'Assemblée nationale dès lors qu'il bénéficie de la confiance du chef de l'Etat, en l'occurrence, celle du général de Gaulle.

Contrairement à ce que l'on peut (ou a pu) penser –surtout lorsque le chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy, s'est adressé aux parlementaires de la majorité⁸² dans un quasi-discours de politique générale– j'ose considérer que cette question de confiance ne sera nullement balayée mais bien au contraire, aurait de beaux jours devant elle. Il est bien évidemment trop tôt pour l'affirmer et il serait plus sage d'attendre le 3 juillet 2007 (date à laquelle François Fillon fera une déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale) pour observer l'innovation, voire la contextualisation de celle-ci par le premier ministre⁸³. En réalité, c'est la signification de la question de confiance qui se trouve –me semble-t-il– changée. D'une part, le chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy, affirme ne pas souhaiter changer de constitution (donc de République) mais vouloir accentuer la pratique présidentielle du régime⁸⁴. De l'autre, le premier ministre, François Fillon, confie, à propos du discours qu'il

⁸¹ L. n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

⁸² Invités à l'Elysée le 21 juin 2007.

⁸³ A l'heure où je termine cet article l'allocution n'a pas encore eu lieu. Dès le 3 juillet, la déclaration sera accessible sur ce lien : http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/interventions_premier_ministre_9/acteurs/gouvernement/premier_ministre_m146/.

⁸⁴ Faut-il rappeler que Nicolas Sarkozy a clairement écarté l'idée de changement de République. Pour mémoire, voici ce qu'il a affirmé, le 2 mai 2007, lors du débat télévisé entre les deux tours, face à Ségolène Royale : « curieux de demander le changement de République au moment où la démocratie française est de retour, avec 85 % de participation » (participation qui rompt avec celle du référendum relatif au quinquennat : 30 % !).

prononcera devant l'Assemblée nationale, que « ce ne sera pas une heure et quart de catalogue de mesures, je vais innover, je l'ai déjà dans la tête »⁸⁵.

Voici pour les mots. Quant à la méthode Sarkozy, celle-ci paraît encore plus éclairante. Dès lors que la politique générale déclarée par le premier ministre est celle déterminée (et qui sera conduite) par le chef de l'Etat, la finalité de la « déclaration » s'en trouverait modifiée. Non pas que la responsabilité directe du premier ministre se trouverait annihilée par celle, plus subtile, du chef de l'Etat. Certes, mais il s'agirait pour le coordinateur d'engager la responsabilité (morale) de la majorité⁸⁶. La question de confiance serait mutuelle, elle serait englobante. Le premier ministre-coordonateur, s'engageant à « mettre en œuvre le projet du président de la République », met en réalité l'Assemblée nationale devant ses responsabilités. La confiance, sollicitée ou non sollicitée par le premier ministre, ne signifierait pas (plus) –pour les parlementaires– se décharger sur le dos du gouvernement. La déclaration de politique générale se voudrait désormais engager les parlementaires dans un mandat actif et non plus réactif. Ce qui signifie que ceux-ci ne pourront pas, lorsque le gouvernement dépose des projets de loi, ni obéir tel des automates, ni obstruer l'action gouvernementale tels des bornés. Ils sont là pour un mandat précis, celui d'« aider [le président] à appliquer le mandat [qui lui] a été donné » par le peuple qui l'a élu⁸⁷. Ils sont invités à en débattre, toutes convictions politiques confondues (c'est d'ailleurs une des significations que l'on pourrait donner à « l'ouverture ») pour répondre aux exigences du peuple souverain⁸⁸.

⁸⁵ Au quotidien *Le Figaro*, le 16 juin 2007,

⁸⁶ Dans son interview au *Figaro* (du 6 juin 2007), Nicolas Sarkozy précise qu'il se bat « pour avoir une majorité qui [l']aide à appliquer le mandat qui [lui] a été confié ».

⁸⁷ Propos du chef de l'Etat dans son interview au *Figaro* le 6 juin 2007.

⁸⁸ Lire l'intervention du premier ministre le soir du second tour des élections législatives dans laquelle il précise « avec nos différences, nous devons travailler ensemble, fédérer nos idées [...]. Nous devons être capables de débattre franchement sans nous diviser inutilement. Nous devons être

L'institution premier-ministérielle

Reste les deux procédures prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 49 de la constitution. Il est toujours loisible à l'Assemblée nationale d'user du second alinéa de l'article 49 de la constitution afin de voter une motion de censure contre le gouvernement⁸⁹. A ceci près que la mise en œuvre de cette motion viserait –sous l'ère Sarkozy comme sous de Gaulle en 1962– explicitement le chef de l'Etat, chef de l'exécutif. En fait, il faudrait distinguer deux utilisations du 49/2. La première correspondrait à une volonté de censurer la politique présidentielle « coordonnée » par le premier ministre. Dans ce cas, conformément à ce que Nicolas Sarkozy a précisé le 21 juin 2007 –« ce n'est pas au premier ministre qu'il faut en vouloir [...], c'est à moi, parce que les choix, je les assume »– l'Assemblée nationale vise nommément la politique du chef de l'Etat⁹⁰. Si la motion aboutit –ce qui est peu probable– le chef de l'Etat répondra sans se cacher derrière son premier ministre. Sa réponse il la soumettra aux Français, comme l'a fait, avant lui, le général de Gaulle, par la dissolution de l'Assemblée nationale.

La seconde correspond à la volonté de l'Assemblée nationale de censurer la politique qu'elle considère « déterminée et conduite » par le gouvernement « dirigée par le premier ministre ». Dans ce cas, le

capables de dégager des consensus nationaux autour des grands défis de notre siècle comme le font tous les pays moderne » (Cf. portail du gouvernement, communiqué du 17 juin 2007). Lire aussi l'entretien accordé au *Figaro* (du 25 juin 2007) du président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François Copé : « Notre majorité aura à en débattre, et le cas échéant à améliorer ce qui peut l'être ».

⁸⁹ Aux termes du second alinéa de l'article 49 de la constitution, « L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. [...] ».

⁹⁰ La motion de censure adoptée en 1962 visait la procédure de révision constitutionnelle utilisée par le général de Gaulle fondée sur l'article 11 de la constitution.

chef de l'Etat –qui « ne pense pas que les Français veulent un président glaçant à la tête de la France »⁹¹– fera « tout pour l'intérêt général ». En effet, on aurait tort de dire qu'à chaque fois que la responsabilité du premier ministre est mise en jeu, celle du chef de l'Etat en dépendrait. Les responsabilités, lorsque le chef de l'Etat les assume, ce n'est pas pour se placer *ipso facto* dans une position d'antagoniste. Si le « président-arbitre est un mythe », le président-*responsable*, lui, peut toujours trancher... par son *arbitrage*. C'est dans ce sens qu'on pourrait interpréter cette phrase que le président de la République a prononcée sur TF1 le 20 juin 2007 : « J'ai pris conscience du poids de mes responsabilités et je m'engage à faire tout pour l'intérêt général ». Donc, si la responsabilité du premier ministre est –*intuitu personae*– mise en cause, celui-ci répondra de ses actes, le cas échéant, devant les élus de la Nation. Au président de la République de prendre –au non de *l'intérêt général*– ses responsabilités, soit en soutenant l'action de l'Assemblée nationale (hypothèse improbable), soit en défendant la position du *coordinateur de l'action de son gouvernement*. Dans le second cas –qui se rapproche le plus de la réalité– le chef de l'Etat inviterait le peuple à juger du contentieux.

Qu'en est-il du célèbre et tant décrié 49/3⁹² ? Le troisième alinéa de l'article 49 de la constitution doit être lu et interprété désormais sous deux angles. Le premier est relatif à la politique d'ouverture prônée et appliquée par le président Sarkozy. Elle pourrait aboutir à une désuétude *de facto* du 49/3. Le second se situe dans la manière du premier ministre d'en user (sans abuser). Sous cet angle, le maintien de ce moyen de pression législative permet à la machine gouvernementale de rester efficace.

⁹¹ Nicolas Sarkozy, interrogé sur TF1, le 20 juin 2007.

⁹² Aux termes de l'article 49 alinéa 3 de la constitution, « Le premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ».

L'institution premier-ministérielle

L'ouverture -réalisée de manière visible (pour ne pas dire ostentatoire) au gouvernement⁹³ et, en cours de réalisation au Parlement *via* un vrai statut de l'opposition⁹⁴ – laisse supposer que la majorité présidentielle ne sera plus constituée des seuls élus UMP mais, au-delà, de tous ceux qui, projet de loi après projet de loi, se trouvent convaincus par la réforme proposée.

La manière de faire la politique « avec » les autres⁹⁵ –élus ou non, qu'ils aient oui ou non voté pour Nicolas Sarkozy– pourrait aller dans ce sens⁹⁶. Ainsi, lorsque le premier ministre déclare que « le succès des uns ne fait pas la défaite des autres » et qu'« il n'y a pas un

⁹³ Cinq au moins des membres du gouvernement Fillon II sont issus de l'opposition (Bernard Kouchner, Jean-Marie Bockel, Martin Hirsch, Fadela Amara et, le cas particulier d'Eric Besson).

⁹⁴ Au-delà du fait que la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale revient désormais à un député de l'opposition, en l'occurrence, Didier Migaud (élu le 28 juin 2008), Roger Karoutchi, Secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement informe que le chef de l'Etat va très bientôt recueillir « l'avis des principaux responsables des partis politiques sur le fonctionnement de nos institutions. [...] François Fillon développera ensuite les axes de la concertation au cours de laquelle on peut aborder la réforme du débat budgétaire et imaginer plusieurs pistes comme la nomination d'un rapporteur de la majorité et d'un représentant de l'opposition sur chaque projet de loi afin de garantir « un double regard » sur les textes, la nomination de députés de la majorité et de l'opposition à la tête des missions d'information et de contrôle [...] ». Nous sommes très ouverts à toutes les propositions et j'espère que ces différentes évolutions du travail parlementaire pourront être prêtes à la fin 2007 » (Cf. *Le Figaro* du 21 juin 2007).

⁹⁵ A cet égard, observez la conduite de la politique européenne de la France, décidée par Nicolas Sarkozy, certes mais « assumée » par le triumvirat président de la République, ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, et Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet (Cf. http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/traite_simplifie_europeen_les_56704.html).

⁹⁶ Va dans ce sens aussi la jolie parabole prononcée par le gouverneur de la Californie, Arnold Schwarzenegger, à la sortie de l'Elysée, le 25 juin 2007, après une rencontre avec le chef de l'Etat français : « Nicolas Sarkozy refuse de faire des autres des ennemis ».

peuple de droite et un peuple de gauche », il invite les parlementaires –tous les parlementaires– à travailler ensemble « avec nos différences » à « fédérer nos idées, imaginer un avenir pour nos enfants ». Dès lors qu'il ne s'agit pas de gouverner pour la droite ni pour la gauche mais dans l'intérêt de la France⁹⁷, le premier ministre n'est plus poussé à user du « chantage du 49/3 »⁹⁸.

C'est la théorie. Dans la pratique, les choses pourraient s'avérer plus compliquées. Même si le chef de l'Etat dispose d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale (339 contre 238 pour l'opposition), la consistance de celle-ci risque d'être mise à l'épreuve. Faut-il pour s'en convaincre, mettre en avant les propos tenus par l'ancien premier ministre de Jacques Chirac, Jean-Pierre Raffarin, à l'occasion du débat sur la TVA sociale ? Celui-ci, convaincu que la TVA sociale « portera atteinte au pouvoir d'achat des Français », précise qu'aujourd'hui « la majorité n'est pas acquise » pour voter cette mesure, « il n'y aura pas suffisamment de députés et de sénateurs pour la TVA sociale si elle porte atteinte au pouvoir d'achat des Français, ce qui est mon pronostic »⁹⁹.

Au-delà du dossier sur la TVA sociale (qui n'est d'ailleurs qu'au stade de l'étude)¹⁰⁰, un fait est que ceci augure de la difficile tâche du coordinateur de l'action gouvernementale. Celui-ci sera naturellement soutenu par le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François Copé¹⁰¹, qui invite la majorité à

⁹⁷ « Je dis aux électeurs qui n'ont pas voté pour les candidats de la majorité présidentielle que leur espoir déçu nous oblige. Comme nous oblige l'immense attente de ceux qui nous ont fait confiance » (Intervention du premier ministre le 17 juin 2007 au soir des élections législatives).

⁹⁸ Selon les termes de Florence CHALTIEL, « Propos sur l'actualité de la V^{ème} République », *RDP*, n° 2.2006, p. 307.

⁹⁹ Propos recueillis par *Le Figaro* du 21 juin 2007.

¹⁰⁰ Le chef de l'Etat a eu l'occasion (le 21 juin 2007) de préciser qu'il s'agirait d'une « expérimentation. Si elle est réussie, nous la généraliserons. Si ce n'est pas utile, nous ne la ferons pas ».

¹⁰¹ Les différents groupes à l'Assemblée nationale ont élu, chacun son président. Les députés à l'Assemblée nationale ont également élu, le 26 juin 2007, le leur : Bernard Accoyer.

L'institution premier-ministérielle

« pleinement accompagner la mise en œuvre des réformes que les Français attendent » et l'opposition à « travailler de façon constructive ».

Certes, mais le temps de la communication sera bientôt confronté à celui de la réalité (dure) de la gouvernance. Le temps de l'enthousiasme pourrait céder devant celui de la guerre chaude de l'obstruction¹⁰². Le temps de l'Elysée s'écclipserait-il... juste le temps de pousser la machine *Etat*. Le temps de Matignon –donc celui du premier ministre– s'imposerait-il... juste le temps d'avancer !

D'ailleurs, la suppression du 49/3 n'est plus à l'ordre du jour. La réforme à l'étude consiste à rationaliser son utilisation. Le 49/3 ne devrait être utilisé qu'« au bout d'une semaine de débats dans l'hémicycle »¹⁰³. La suppression de la fonction premier-ministérielle

¹⁰² « Les Français en ont assez de l'image déplorable donnée par l'opposition, quelle qu'elle soit d'ailleurs, qui se sent obligée, pour exister, de déposer 100 000 amendements sur un même texte » (entretien avec le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François COPE, accordé au *Figaro* le 25 juin 2007).

¹⁰³ Selon le Secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, Roger KAROUTCHI, *Le Figaro* du 21 juin 2007.

Hiam Mouannes

n'est pas non plus à l'ordre du jour. Le premier ministre est mort...
vive le premier ministre !

L'AVENIR DES PARTIS POLITIQUES

par Emeric Lozdowski,
chargé d'enseignement à l'Université de Perpignan Via Domitia,
membre du Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques

Les partis politiques ont connu plusieurs évolutions depuis Moisei Ostrogorski, Roberto Michels et Max Weber, les « trois pères fondateurs »¹ de l'étude des partis politiques. Apparus très tardivement en France, au début du XX^e siècle², ils se sont modernisés au fil du temps pour rattraper, et parfois même anticiper, les évolutions de la société.

Si la constitution française apporte sa propre définition des partis politiques³, celle-ci ne peut être considérée comme suffisante⁴ (tout

¹ Pierre BRECHON, *Les partis politiques*, Montchrestien, Paris, 1999, p. 7.

² Le Parti radical, premier parti politique français a été créé en 1901, suivi par la SFIO en 1905.

³ Selon l'article 4 de la constitution, « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi ».

⁴ Car, comme le précisent Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE, « les fondateurs de la V^{ème} République n'ont pas cherché à créer un système de partis. C'est au contraire en combattant les partis politiques ou en sous-estimant leur apport à l'édification du régime qu'ils ont

comme, d'ailleurs, celle donnée par le droit communautaire⁵). Un parti politique constitue un « groupement d'individus qui, professant les mêmes vues politiques, s'efforcent de les faire prévaloir, à la fois en y ralliant le plus grand nombre possible de citoyens et en cherchant à conquérir le Pouvoir ou, du moins, à influencer ses décisions »⁶.

Pour autant qu'ils soient définis, la liberté de constitution ou d'existence des partis politiques fait toujours débat, et ce, au sein même de l'espace européen. En témoigne le contentieux important de la Cour européenne des droits de l'homme⁷. Cette jurisprudence ne concerne toutefois que des pays situés à l'Est de l'Europe, démontrant ainsi que cette question, au niveau de la France semble réglée.

Traiter de l'avenir des partis politiques n'est certes pas chose aisée. Tout d'abord, comme tout sujet de prospective, se hasarder à faire de tels pronostics peut se révéler périlleux. Ensuite, l'analyse des partis politiques s'avère être un pré-carré de la science politique que

rédigé la constitution du 4 octobre 1958 » (*La V^{ème} République*, tome 3 : *Le pouvoir législatif et le système de partis*, Flammarion, coll. Champs, 2000, p. 119).

⁵ Le règlement du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen définit ainsi le parti politique comme une simple « association de citoyens qui poursuit des objectifs politiques ».

⁶ Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome III : *La dynamique politique*, volume I : *Les forces politiques*, LGDJ, 3^{ème} éd., Paris, 1982, p. 262.

⁷ La CEDH concluait auparavant au caractère disproportionné de la dissolution d'un parti politique (CEDH, 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie c/ Turquie*), mais accepte désormais de telles mesures pour les partis dont les moyens ou les valeurs sont incompatibles avec la convention (CEDH, 31 juillet 2001, *Refah partisi et a. c/ Turquie*). La Cour se prononce donc au cas par cas dans de nombreuses affaires (CEDH, 17 février 2004, *Gorzelik et autres c/ Pologne* ; 5 octobre 2004, *parti présidentiel de Mordovie c/ Turquie* ; 3 février 2005, *Partidul Comunistilor et Ungareanu c/ Roumanie* ; 7 décembre 2006 *Linkov c/ République Tchèque*).

L'avenir des partis politiques

le droit constitutionnel a mis du temps à investir⁸. Observer un tel sujet conduit en effet, inévitablement, à s'écarter, tôt ou tard, de la science purement juridique.

Une telle étude nécessite auparavant d'opérer un état des lieux de ces formations sur ces dernières décennies. Les partis politiques français ont, en effet, connu depuis une vingtaine d'années une certaine évolution. En crise dans les années 1980 en raison de la multitude d'affaires de corruption plusieurs mesures ont été mises en place pour répondre à ce problème. Ainsi les partis politiques ont-ils un statut depuis 1988, statut corrigé en 1990 puis plus récemment en 2003, pour permettre l'assainissement de leurs finances.

De la même manière, il a souvent été reproché aux partis politiques d'accentuer le fossé entre les militants et les instances gouvernantes⁹. Plusieurs mesures ont donc été prises pour répondre à cette crise de la représentation¹⁰. Parmi celles-ci, l'instauration de la parité et l'avènement de la démocratie locale ont entraîné plusieurs conséquences dans l'organisation interne des partis politiques, même

⁸ Comme l'explique Claude Émeri, « jusqu'à tout récemment, l'étude des partis politiques est restée hors du champ d'observation des constitutionnalistes français ; tout au moins de ceux d'entre eux qui se réclament du positivisme juridique. Car, chez nous, l'étude du droit constitutionnel a traditionnellement été étroitement mêlée à celle des institutions politiques, au premier rang desquelles on retrouvait les systèmes électoraux, les partis politiques et les groupes de pressions » (« Les partis politiques et les institutions constitutionnelles en France », *Les Petites Affiches*, 19 avril 1996, n° 48, p. 9).

⁹ Roberto Michels avait d'ailleurs déjà perçu cette évolution lorsqu'il écrivait : « Le parti, en tant que formation extérieure, mécanisme, machine, ne s'identifie pas nécessairement avec l'ensemble des membres inscrits, et encore moins avec la classe. Devenant une fin en soi, se donnant des buts et des intérêts propres, il se sépare peu à peu de la classe qu'il représente [car] dans un parti, les intérêts des masses organisées qui le composent sont loin de coïncider avec ceux de la bureaucratie qui le personnifie » (Roberto MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, Champs, 1971, p. 296).

¹⁰ Est-il utile de rappeler que les taux d'abstention aux différentes élections de cette décennie ont battu tous les records ?

si, il faut bien le reconnaître, ces modifications apparaissent plus comme des façades que de réelles restructurations¹¹.

Beaucoup considèrent donc désormais la crise des partis politiques comme révolue avec le renouvellement des adhésions et le taux de participation record des dernières élections présidentielles. Un tel constat mériterait toutefois plus de prudence au regard de l'abstention aux législatives et de la crise du militantisme masquée par les adhésions¹². Le thème de la modernisation des partis politiques a également été omniprésent lors de cette campagne électorale, de nombreux commentateurs estimant que l'UMP avait ouvert la voie. Il semble donc que les partis entament aujourd'hui une nouvelle période de leur histoire.

Cette modernisation est induite par les modifications institutionnelles de la V^{ème} République. Parmi celles-ci, la réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont bouleversé le paysage institutionnel, entraînant des répercussions sur l'organisation des partis politiques. Ces derniers s'engagent désormais dans un remaniement important, et ce, à un double niveau. D'une part, s'agissant de la structure d'ensemble des partis politiques, le passage de la bipolarisation vers le bipartisme (I) est en train de provoquer une révolution dans notre pays. D'autre part, concernant l'organisation interne de chaque parti, le phénomène de présidentialisation (II) s'intensifie, entraînant, par là même, son lot de conséquences.

I - De la bipolarisation au bipartisme ?

Le thème du bipartisme n'est pas nouveau dans le débat français. On l'a déjà souvent prophétisé comme une suite logique aux différentes époques du système politique français de la V^{ème}

¹¹ Il convient d'ailleurs de noter, à titre d'exemple, que l'UMP a préféré payer des sanctions financières lors des dernières élections législatives plutôt que d'appliquer la parité parmi ses candidats.

¹² Le paradoxe est aujourd'hui celui-ci : les partis connaissent un nombre très important de nouveaux adhérents, mais ceux-ci ne se transforment quasiment plus en militants.

L'avenir des partis politiques

République, à savoir le multipartisme dans les années 1960, le « quadrille bipolaire »¹³ dans les années 1970 et enfin le « pluralisme extrême et polarisé »¹⁴.

Annoncé depuis près de quarante ans en raison de son « caractère naturel »¹⁵, plusieurs éléments semblent prouver que ce bouleversement est en train de se concrétiser. Au regard de la définition du bipartisme de Daniel-Louis Seiler, un « système de partis fondé sur l'alternance, plus ou moins régulière, au gouvernement de deux partis à vocation majoritaire »¹⁶, il est d'ores et déjà possible d'y inclure le régime français. Celui-ci distingue en effet le « bipartisme pur et absolu »¹⁷, où n'existent réellement que deux partis, du bipartisme classique, dans lequel survivent des « tiers partis »¹⁸. Si l'avènement du bipartisme se concrétise (A), c'est l'avenir des petites formations politiques (B) qui se trouve ainsi menacé.

A - D'un pluralisme de partis à deux partis pluralistes

La bipolarisation de la vie politique française remonte aux origines de la V^{ème} République¹⁹, avec « ce puissant catalyseur que fut

¹³ Maurice DUVERGER, « Les règles du jeu bipolaire », *Le Monde*, 5 mars 1977.

¹⁴ Pierre BRECHON, *op. cit.*, p. 46.

¹⁵ Pour Maurice Duverger, « le bipartisme semble présenter un caractère naturel. On veut dire par là que les options politiques se présentent d'ordinaire sous une forme dualiste. Il n'y a pas toujours un dualisme des partis : mais il y a presque toujours un dualisme des tendances » (*op. cit.*, p. 303).

¹⁶ Daniel-Louis SEILER, *Les partis politiques*, Armand Colin, 2^{ème} éd., 2000, p. 203.

¹⁷ *Ibid.*, p. 203.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Voir, notamment, sur ce point, le chapitre intitulé « du multipartisme à la bipolarisation » de Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE, *op. cit.*, p. 129 et s.

la primauté présidentielle »²⁰ et, *a fortiori*, aux élections législatives de 1962²¹. Or, aujourd'hui, la conjoncture de deux éléments, pourtant étrangers l'un à l'autre vient profondément modifier les réalités politiques. Il s'agit d'une part de la mise en place du quinquennat et surtout le renversement du calendrier électoral, et, d'autre part, des conséquences issues du scrutin du 21 avril 2002²².

Paradoxalement –ou au contraire comme origine de cette dynamique vers le bipartisme en tant que cause du 21 avril– les années 1990 ont connu une tendance au multipartisme, avec la multiplication des partis politiques français, sous le poids des divisions : création du MDC en 1993, scission de l'UDF et de DL en 1998, naissance du RPF et scission FN/MNR en 1999. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, à l'issue des élections législatives de 1997 mettant face à face des gauches et des droites plurielles entraînant un « éparpillement des partis »²³, les constitutionnalistes n'ont pas pu percevoir l'arrivée d'un tel bouleversement²⁴.

²⁰ Georges BURDEAU explique ainsi que devant l'omniprésence du général de Gaulle, le débat politique se restreint à se positionner pour ou contre le président (*op. cit.*, p. 387).

²¹ Comme le précise Pierre MARTIN, « le rétablissement de ce mode de scrutin en 1958 a permis de vérifier la pertinence des analyses de Duverger, avec le développement d'alliances entre socialistes et communistes dès les secondes élections, en 1962 » (« Les modes de scrutin aux élections en France et leurs conséquences politiques », *Regards sur l'actualité*, n° 329, mars 2007, p. 20).

²² Toutefois, selon Gérard Grunberg et Florence Haegel, le remaniement de l'UMP et du P.S., suite au 21 avril 2002, est le principal responsable de cet avènement du bipartisme, et ce, indépendamment du quinquennat : Gérard GRUNBERG et Florence HAEGEL, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, coll. nouveaux débats, Presses de Sciences-Po, 2007.

²³ Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE, *op. cit.*, p. 219.

²⁴ Voir en ce sens les prévisions de Pierre Avril, Guy Carcassonne, Bernard Chantebout, Marie-Anne Cohendet, Jean-Claude Colliard, Jean Gicquel, Christophe Guettier, Dominique Rousseau, Dominique Turpin, « Neuf

L'avenir des partis politiques

De surcroît, comme l'a brillamment démontré Maurice Duverger, le nombre de partis politiques dans un pays est lié directement au mode de scrutin de ce dernier. Or, toujours selon Maurice Duverger, « le système majoritaire à un tour tend au bipartisme : au contraire, le scrutin majoritaire à deux tours ou la représentation proportionnelle tendent au multipartisme ».²⁵

Comment expliquer alors que la loi constitutionnelle de 2000 puisse entraîner de telles conséquences ? Tout d'abord, Maurice Duverger lui-même ne considère pas ses travaux comme une science exacte²⁶, observant que « presque tous les pays à second tour sont également des pays à multipartisme »²⁷, il en déduit donc que des exceptions existent et que son analyse ne traduit qu'une tendance.

Ensuite, plusieurs auteurs, tel Pierre Martin, sont venus contester, sur ce point, les travaux de Maurice Duverger, estimant que le bipartisme peut naître avec d'autres modes de scrutin, *a fortiori* dans un système bipolaire²⁸. Mais surtout, c'est la conjoncture du 21 avril 2002 (1) avec la réforme du quinquennat (2) qui a transformé nos modes de scrutin (3) et entraîné la France sur la voie du bipartisme.

1 - « L'effet 21 avril 2002 » sur les élections présidentielles

Le premier tour de l'élection présidentielle de 2002 a amorcé un tournant décisif dans l'organisation des partis politiques. C'est en

constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997 », *Revue du Droit Public*, n° 3, 1^{er} juin 1997, p. 607 et s.

²⁵ Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, coll. Points politique, Armand Colin, 1981, p. 331.

²⁶ Selon Maurice DUVERGER, « il est impossible aujourd'hui de décrire sérieusement les mécanismes comparés des partis politiques ; mais il est indispensable de le faire. » (*op. cit.*, p. 17).

²⁷ *Ibid.*, p. 332.

²⁸ Pierre MARTIN explique, dans son dernier chapitre intitulé « l'influence des modes de scrutin sur la vie politique et les changements de mode de scrutin », qu'à partir du moment où les modes de scrutin ont installé une bipolarisation de la vie politique, celle-ci peut tout à fait se transformer en bipartisme (*Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, coll. Clefs, Montchrestien, 2^{ème} édition, Paris, 1997, p. 20).

effet cet événement qui a conduit la droite française à tenter de se réorganiser autour d'un seul et unique parti politique, créé pour l'occasion, l'UMP. Le succès de cette formation dès sa création²⁹, confirmé par la victoire de ces dernières élections –et ce, nonobstant les déconvenues électorales connues durant le quinquennat– va marquer la vie politique française.

La même situation s'est d'ailleurs reproduite après le premier tour de l'élection présidentielle de 2007, conduisant à la disparition de l'UDF. Il faut toutefois noter qu'avec la création du Nouveau Centre, l'UMP semble changer sa tactique initiée en 2002, préférant garder un parti satellite afin d'amoindrir sa position hégémonique. Toutefois, nul ne sera dupe quant à la position de ce « nouveau » parti politique.

Dans un tel contexte, le PS paraît aujourd'hui dans l'obligation d'effectuer les mêmes transformations. On a déjà pu en constater une ébauche lors des tractations précédant le premier tour des élections présidentielles, ce qui a conduit au ralliement des ténors des partis proches du PS, tels que le MDC ou le PRG. Si ces négociations ont échoué pour le moment avec les Verts ou le PC, leur affaiblissement électoral risque de les conduire à se résigner à une telle fusion. *In fine*, la vie politique française ne se partagerait donc plus qu'autour de cinq formations politiques : un parti d'extrême gauche –si toutefois ces derniers parviennent à s'unir–, le PS, le MoDem, l'UMP et le FN. Si une telle évolution se confirme, ce sera donc la fin des gauches et droites plurielles au profit d'une gauche et d'une droite incarnées chacune par un parti.

Ce spectre du 21 avril risque encore d'être présent dans les futures élections, conduisant à une diminution du nombre de candidatures au premier tour des présidentielles, en particulier au sein des grandes tendances politiques. Maurice Duverger explique que face à un tel mode de scrutin, « la diversité de partis voisins ne

²⁹ L'intégration de nombreux ténors de la droite, tels Charles Pasqua ou Alain Madelin, ainsi que leurs partis politiques, et le départ de nombreux membres éminents de l'UDF justifient ce succès.

L'avenir des partis politiques

porte pas atteinte à leur représentation globale, dans ce système, puisqu'ils peuvent toujours se regrouper lors du scrutin de ballottage »³⁰.

Or, le 21 avril 2002 a prouvé les limites d'un tel raisonnement. Comme le précise Jacques Robert, « la prolifération des candidatures conduit à faire dépendre les résultats de l'élection présidentielle d'un minuscule déplacement de voix ou de manœuvres tortueuses et osées qui tendent à tromper les électeurs et dévoient dangereusement l'esprit de la consultation »³¹. Mais ne pas se présenter à l'élection principale de la vie politique française fragilise considérablement l'existence même du parti en question, le renvoyant à un simple courant idéologique du parti au profit duquel il s'est désisté.

De surcroît, ce spectre du 21 avril 2002 a très fortement influencé les Français dans leur vote dès le premier tour, conduisant certaines formations qui s'étaient tout de même présentées, à connaître l'un de leurs plus bas scores historiques. Cependant, il est difficile de dire combien de temps encore ce souvenir hantera les Français en les conduisant vers le « vote utile ». S'il a été prépondérant lors du scrutin de 2007, premier scrutin depuis l'événement, rien ne permet d'affirmer que ce phénomène se reproduira en 2012, *a fortiori* avec l'effondrement du Front national³².

³⁰ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 332.

³¹ Jacques ROBERT, « La candidature présidentielle », *Revue du Droit Public*, 1^{er} janvier 2006, n° 1, p. 5. Jacques Robert propose de surcroît dans cet article de limiter l'accès à la candidature des présidentielles.

³² Ce scénario est toutefois conforté à terme par Gérard Grunberg et Florence Haegel, car, selon eux, « malgré le résultat de François Bayrou, le scrutin du 22 avril a renforcé la domination du PS et de l'UMP sur leur camp respectif. Le premier tour de l'élection présidentielle a confirmé que la bipolarisation gauche-droite continuait d'organiser le fonctionnement du système politique français. Ni les extrêmes en 2002, ni le référendum de 2005, ni le centre n'ont pu affaiblir ce clivage. La bipolarisation signifie que l'organisation du système politique et la perception qu'en ont les électeurs sont organisées autour de deux pôles. Même si elle est dénoncée comme schématique, rappelons que sa vertu tient au fait qu'elle permet une simplification des choix et, par conséquent, la mobilisation du plus grand nombre », Gérard

2 - Les conséquences de la réforme du quinquennat sur les élections législatives

La révision constitutionnelle de 2000, contrairement à ce que l'on pourrait croire, entraîne la France vers un bipartisme dans le cadre des élections législatives. L'objectif du constituant lors de la mise en place du quinquennat sec n'était pourtant pas l'avènement du bipartisme mais, entre autres³³, de mettre fin à la cohabitation. Avec le renversement du calendrier électoral, les législatives deviennent désormais une sorte de troisième et quatrième tour des présidentielles. C'est pour cela que l'élection présidentielle de 2002, de par sa spécificité due aux résultats du 21 avril, ne permettait pas de faire cette même analyse. Il convient donc d'écarter cette élection de la suite de notre approche, et ce, même si les résultats de celle-ci ont entraîné une « bipolarisation et [une] ultra-majorité »³⁴.

Dans ce système d'élection à quatre tours, le premier tour des législatives devient un duel entre les deux formations politiques finalistes des présidentielles. Cette réalité est d'autant plus favorisée que les deux partis majoritaires à l'issue du premier tour des présidentielles tentent, dans l'entre-deux tours, d'élargir leur électorat

GRUNBERG et Florence HAEGEL, « La France vers le bipartisme ? », *Le Monde*, 2 mai 2007.

³³ Comme l'explique Henry Roussillon, une telle réforme arrangeait aussi (et surtout) les deux futurs candidats à l'élection présidentielle de 2002, limitant les remarques sur leurs âges respectifs en fin de mandat (Henry ROUSSILLON, « Le quinquennat, hélas ! », *Gazette du Palais*, n° 179, 27 juin 2000).

³⁴ Jean-Jacques CHEVALLIER, Guy CARCASSONNE et Olivier DUHAMEL, *La V^{ème} République, 1958 – 2002. Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Colin, Paris, 2002, p. 506.

L'avenir des partis politiques

pour récupérer un panel d'électeurs le plus large possible³⁵, dont une partie leur reste fidèle pour le troisième tour³⁶.

La vie politique française étant indéniablement centrée autour des présidentielles, cette élection connaît le plus fort taux de participation, y compris (et même surtout) au second tour. À un mois d'intervalle, il semble logique de penser que les Français resteront sur ce clivage, et confirmeront dès le premier tour des élections législatives le vote du second tour des présidentielles. Dans un tel contexte, le score écrasant, dès le premier tour des législatives, des deux partis finalistes du second tour des présidentielles, alors même qu'il existe une multitude de partis représentés, risque d'entraîner une destruction programmée des petites formations politiques.

On a pu constater, à titre d'exemple, lors de cette campagne de 2007, qu'il y a eu moins d'accords politiques entre les partis (notamment à gauche), que lors des élections législatives précédentes. De plus, ce scrutin a été établi de telle sorte qu'une force politique totalement indépendante, nonobstant un score national honorable, ne sera quasiment pas représentée à l'Assemblée nationale³⁷, comme cela a été démontré concernant le FN ou tout récemment le MoDem.

In fine, il est loisible d'estimer qu'il n'y aura plus que deux groupes parlementaires à l'Assemblée nationale. Il convient d'ailleurs

³⁵ C'est ce que les journalistes ont appelé faire « le grand écart » entre le centre et les extrêmes.

³⁶ A titre d'exemple, l'effritement de l'électorat de François Bayrou, entre le premier tour des présidentielles et celui des législatives, au profit des deux partis finalistes des présidentielles, illustre parfaitement ce propos.

³⁷ Le fait qu'un parti puisse ne pas être représenté malgré un score électoral important a d'ailleurs été confirmé par la CEDH, encore tout récemment, le 30 janvier 2007, dans son arrêt Yumak et Sadak. La Cour a validé, en l'espèce, la loi électorale turque qui exige un seuil national minimum de 10 % pour chaque parti pour être représenté au Parlement. En l'occurrence, deux candidats du DEHAP, parti kurde, n'avaient pas pu siéger au Parlement, alors même qu'ils avaient réalisé 45 % des suffrages exprimés dans leurs circonscriptions, faute d'avoir atteint le seuil national. La Cour indique donc qu'elle laisse une marge de manœuvre très importante aux États dans l'élaboration de leurs scrutins.

de remarquer qu'une telle évolution aurait presque pu se produire à l'issue du dernier scrutin législatif. C'était d'ailleurs le sens donné par la tentative de réforme du règlement de l'Assemblée nationale, censurée le 22 juin 2006 par le Conseil constitutionnel dans une décision laissant « perplexe » selon Pierre Avril, car paralysant « la nécessaire modernisation » du droit parlementaire français³⁸. Il était question d'introduire pour les députés, une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition. Le Conseil constitutionnel justifie sa décision par le fait qu'il n'existe pas d'opposition ou de majorité en droit parlementaire français mais uniquement des groupes parlementaires. On peut se demander, comme Pierre Avril, s'il ne s'agit pas d'un combat d'arrière-garde, d'autant que, si ce bipartisme se concrétise, l'existence de deux groupes parlementaires conduirait implicitement au même résultat.

3 -Un système majoritaire à un tour ?

Les travaux de Maurice Duverger révèlent que c'est le premier tour qui conduit au multipartisme dans un régime de scrutin majoritaire à deux tours. C'est uniquement lors de ce scrutin que l'électeur a en effet, la possibilité de promouvoir les petites formations politiques. Or, le premier tour de l'élection présidentielle, du fait du 21 avril 2002, et le premier tour de l'élection législative, du fait du quinquennat, ne permettent plus aux électeurs de faire un tel choix.

Dans un tel contexte, c'est toute la particularité du premier tour de nos scrutins qui disparaît, rendant inopérantes les analyses de Maurice Duverger. Si, dès le premier tour de chacune de nos élections nationales, les enjeux sont déjà les mêmes que pour un second tour, notre régime n'est plus, en pratique, un système majoritaire à deux tours, mais peut bel et bien s'apparenter à un système majoritaire à

³⁸ Pierre AVRIL, « L'improbable « statut de l'opposition », à propos de la décision 537DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale », *Les Petites Affiches*, 12 juillet 2006, n° 138, p. 7.

L'avenir des partis politiques

un tour. Et, comme l'a démontré Maurice Duverger, un tel mode de scrutin ne peut conduire qu'au bipartisme.

B - L'avenir incertain des petites formations politiques

Dans les années 1980, en raison de la modification ou de la création de certains scrutins avec une dose de proportionnelle³⁹, les petites formations politiques sont parvenues à acquérir une certaine dimension et à prospérer (1) dans « ce processus de proportionnalisation de la vie politique française »⁴⁰. Après plusieurs résultats électoraux considérés comme inquiétants par les responsables des grands partis politiques⁴¹, la loi du 11 avril 2003, modifiant les scrutins, régional (2) et européen (3), est venue renverser cette évolution, mettant à mal la pérennité même de ces formations, quels que soient leurs types⁴² et sauf introduction de la proportionnelle pour les législatives (4). L'avenir sombre qui vient d'être dressé sur le devenir des petites formations politiques peut pour autant être légèrement atténué par quelques constats (5).

1 - Le financement public des partis politiques

Le problème principal sera celui du financement de ces partis, tout du moins du financement public, condition essentielle de leur existence, représentant la part la plus importante de leur budget⁴³. Le

³⁹ Les élections européennes avec une proportionnelle nationale à partir de 1979, les élections municipales avec un scrutin mixte à partir de 1983, les élections législatives avec une proportionnelle départementale en 1986 et les élections régionales à partir de 1986.

⁴⁰ Bernard DOLEZ, « La loi du 11 avril 2003 : petite modification de la règle électorale, grands effets ? », *Revue du Droit Public*, n° 4, 1^{er} juillet 2003, p. 958.

⁴¹ Aux législatives de 1986 (la droite n'étant majoritaire que de quatre sièges), aux régionales de 1998, et le 21 avril 2002.

⁴² Selon Maurice Duverger, il existe deux types de petits partis : « les partis de personnalités et les partis de minorité permanente » (*op. cit.*, p. 392).

⁴³ A titre d'exemple, en 2007 (c'est-à-dire avant les dernières élections), le financement public des partis politiques représente en moyenne 46,3 % de leurs financements : 67,2 % pour l'UMP ; 40,1 % pour le PS ; 77,9 % pour

système du financement public des partis politiques est centré sur l'élection législative, les formations recevant une première fraction de financement par rapport à leurs scores du premier tour –assurant ainsi un financement aux partis non représentés– et une seconde fraction en fonction du nombre de députés élus⁴⁴. Or, comme nous venons de le voir, les élections législatives ne permettent plus une forte représentation des petits partis politiques. Devant le faible score de ces formations, et face à leur maigre nombre d'élus, ces partis politiques, plus que jamais secondaires, se retrouvent dans une situation financière très délicate.

Si ce phénomène se confirmait lors des élections législatives futures, cela pourrait signifier la fin du multipartisme français, à moins que le système de financement public des partis politiques ne soit modifié, en prenant en compte le score réalisé dans d'autres élections. D'autant que le Conseil d'Etat est venu interdire qu'un parti politique étranger puisse financer un parti politique français⁴⁵, excluant tout parallèle entre des formations politiques similaires mais soumises à des systèmes de financement moins stricts. Enfin, la crise du militantisme va entraîner des pertes de financement d'ordre privé pour des partis qui vont en avoir cruellement besoin, comme par exemple, ceux d'extrême gauche.

2 - L'assise locale des petits partis

Une partie de ces petits groupes politiques subsistent effectivement grâce à leurs assises locales. Il s'agit principalement de partis proches des partis de la majorité, bénéficiant, de la part de ces derniers, d'accords au niveau décentralisé. Cependant, ces élus

l'UDF ; 65,4 % pour le FN ; 49,9 % pour les Verts ; et seulement 13,6 % pour le PCF qui bénéficie de cotisations importantes de la part de ses élus.

⁴⁴ Pour pouvoir prétendre à cette aide, il faut recueillir au moins 1 % des suffrages dans 50 circonscriptions différentes de métropole ou 1 % des suffrages dans une circonscription d'outre-mer.

⁴⁵ Conseil d'Etat, 8 décembre 2000 : *Parti nationaliste basque ERI-PNB*, note de Jean-Pierre CAMBY : « Un parti politique étranger ne peut financer un parti français », *Les Petites Affiches*, 14 septembre 2001, n° 184, p. 10.

L'avenir des partis politiques

locaux représentant des petites formations sont voués à disparaître de par la constitution des modes de scrutin lors de ces élections. En effet, le système est devenu sensiblement le même pour chaque election, à savoir un scrutin à deux tours avec effets majoritaires, renforçant « la dynamique d'affrontement dualiste gauche/droite, avec formation de coalitions de partis »⁴⁶. Or, de telles coalitions ne peuvent déboucher que sur l'absorption des petites formations par les deux groupes majoritaires, dans la mesure où l'écart entre les scores électoraux de ces différents partis ne permet quasiment plus la négociation.

Ce constat est d'autant plus flagrant au regard des élections régionales. Comme le précise Bernard Dolez, « en changeant la règle électorale applicable aux élections régionales et aux élections européennes, la loi du 11 avril 2003 ne sera pas sans effets sur le système partisan et donc, sur le régime lui-même »⁴⁷. Les nouvelles règles concernant ces élections ont clairement pour but de diminuer le plus largement possible l'influence des petites formations politiques.

Tel a été le cas pour la modification du mode de scrutin pour les élections régionales concernant la règle des 10 % de suffrages nécessaires pour atteindre le second tour. Initialement prévue pour les suffrages exprimés, le gouvernement a revu sa copie pour finalement choisir les 10 % d'électeurs inscrits, ce qui lui a valu la censure du Conseil constitutionnel pour ne pas avoir respecté la procédure⁴⁸.

⁴⁶ Pierre MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, op. cit., p. 21.

⁴⁷ Bernard DOLEZ, op. cit., p. 957.

⁴⁸ Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques : « 8. Considérant, en l'espèce, qu'en substituant, pour l'accès au second tour des élections régionales, un seuil égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits au seuil de 10 % du total des suffrages exprimés retenu par le projet de loi soumis au Conseil d'État, le Gouvernement a modifié la nature de la question posée au Conseil d'État ; que ce seuil de 10 % des électeurs inscrits n'a été évoqué à aucun moment lors de la consultation de la commission permanente du Conseil d'État ; que

De même, le pourcentage des suffrages exprimés, permettant de participer à l'attribution des sièges à la proportionnelle ou de fusionner avec une autre liste pour le second tour, est passé de 3 à 5 %, handicapant ainsi de nombreuses formations. Enfin, la prime de 25 % au vainqueur « vise expressément à favoriser la liste qui remportera le scrutin. Elle obligera également chaque camp à se rassembler entre les deux tours, sinon dès le premier tour »⁴⁹. Les conséquences de cette réforme du mode de scrutin pour les élections régionales vont rapidement se voir. Comme l'indique Dominique Chagnollaud, « dans la plupart des régions, il n'y aura plus que deux listes en présence [...] Ce système va écraser les petits. C'est David contre Goliath »⁵⁰.

Il s'agissait bien, en l'espèce, du but recherché par le législateur, soucieux de mettre fin aux accords du RPR avec le FN, accords contractés dans certaines régions, entachant quelque peu l'image de la droite parlementaire. Le seul moyen d'empêcher que cette force politique soit nécessaire à l'obtention d'une majorité consistait donc à s'en prendre au mode de scrutin, et par là-même, à l'ensemble de ces petites formations.

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas opposé à cette réforme sur ce point. Il confirme ainsi ses décisions du 14 janvier 1999 concernant l'élection des conseillers régionaux à l'Assemblée de Corse⁵¹, dans

les requérants sont dès lors fondés à soutenir que cette disposition du projet de loi a été adoptée selon une procédure irrégulière ».

⁴⁹ Bernard DOLEZ, *op. cit.*, p. 958.

⁵⁰ Dominique CHAGNOLLAUD, « Sherlock Holmes et l'énigme non résolue : le Conseil constitutionnel et les nouveaux modes de scrutin », *Revue du Droit Public*, n° 4, 1^{er} juillet 2003, p. 939.

⁵¹ Les neuf sages considèrent en l'espèce « que la constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas, comme en l'espèce, manifestement inappropriées à l'objectif visé, qui est de favoriser la constitution d'une majorité dans les conseils régionaux tout en assurant une représentation des différentes composantes du corps électoral ».

L'avenir des partis politiques

laquelle il n'avait pas contesté les articles 3 et 4 de la dite loi⁵². Fort logiquement, dans sa décision du 3 avril 2003, les neuf juges ont donc considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte au pluralisme⁵³. Une telle jurisprudence peut facilement se justifier. En effet, même dans un système bipartite, le pluralisme des idées, condition indispensable à toute démocratie, est assuré. Nier une telle évidence reviendrait à remettre en cause le caractère démocratique de nombreux États.

La pluralité des idées politiques va donc perdurer. Une transposition risque de s'opérer de telle sorte que le débat aura désormais lieu, non pas entre les différents partis d'un même pôle, mais au sein même d'un parti politique représentant toutes les idéologies du bloc. Ce bipartisme, s'il s'impose au niveau territorial, entraînera aussi des conséquences nationales quant à la composition du Sénat. Le Conseil constitutionnel est pourtant venu rappeler en

⁵² Ces articles prévoyaient, d'une part, que « les listes qui n'ont pas obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges » (art. 3), et d'autre part, que « seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 5 % du total des suffrages exprimés », avec d'autres candidats figurant au premier tour sur d'autres listes, « sous réserve que celles-ci aient obtenu au premier tour au moins 3 % des suffrages exprimés et ne se présentent pas au second tour » (art. 4).

⁵³ Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques : « 12. Considérant, en second lieu, que, s'il est loisible au législateur, lorsqu'il fixe les règles électorales relatives aux conseils régionaux, d'introduire des mesures tendant à inciter au regroupement des listes en présence, en vue notamment de favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, il ne peut le faire qu'en respectant le pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un des fondements de la démocratie ; 13. Considérant, à cet égard, que le seuil de 5 % des suffrages exprimés au premier tour pour avoir la possibilité de fusionner avec une autre liste au second tour, seuil déjà retenu par d'autres dispositions du code électoral lorsqu'il s'agit d'assurer la conciliation entre représentation proportionnelle et constitution d'une majorité stable et cohérente, ne porte atteinte par lui-même ni au pluralisme des courants d'idées et d'opinions, ni à l'égalité devant le suffrage, ni à la liberté des partis politiques ».

2000 que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales »⁵⁴ en censurant une partie de la loi modifiant la désignation des sénateurs à propos des délégués supplémentaires, non élus, qui seraient devenus « des militants des partis politiques »⁵⁵ et non des représentants des collectivités territoriales. Malgré tout, si les élus locaux, exception faite des élus des petites communes, rentrent dans une logique bipartite, celle-ci se retrouvera indubitablement au niveau du Sénat, et ce, malgré la dose significative de proportionnelle⁵⁶.

3 - L'élection des députés européens

L'élection des députés européens constitue aujourd'hui le seul suffrage laissant de l'espoir aux petites formations politiques. En effet, celle-ci s'effectue à la proportionnelle, permettant à toutes les formations politiques dépassant les 5 % d'être représentées. C'est ainsi que quelques partis politiques français, notamment le FN, disposent d'élus à cet échelon, alors même qu'ils en sont quasiment ou totalement dépourvus au niveau national. De telles dispositions risquent de conduire les partis extrémistes, particulièrement l'extrême gauche, à l'heure actuelle désunie, à se rassembler pour parvenir au seuil des 5 %⁵⁷.

Comme l'indique Claude Émeri, « voilà qui freine la tendance à la bipolarisation : au Parlement européen élu en 1989, les représentants français provenaient de cinq listes différentes : on a pu parler d'un

⁵⁴ Conseil constitutionnel, 6 juillet 2000, 2000-431 DC : loi relative à l'élection des sénateurs.

⁵⁵ Jean-Eric SCHOETTL, « Le mode d'élection du Sénat doit permettre à celui-ci d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République », *Les Petites Affiches*, 12 juillet 2000, n° 138, p. 19.

⁵⁶ Cela étant, comme le constate Pierre MARTIN, « l'impact des élections sénatoriales sur la structuration du système partisan français est faible, de par les faibles pouvoirs du Sénat et l'élection de celui-ci au second degré », *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, op. cit., p. 21.

⁵⁷ C'est d'ailleurs ce qui s'est produit lors du scrutin de 2004 avec la liste commune LO/LCR, ce qui n'a pas été malgré tout suffisant pour que celle-ci obtienne des sièges.

L'avenir des partis politiques

« quintille quadripolaire » ; en 1994 elles sont six et la métaphore devient celle de « l'octuor cacophonique »⁵⁸. Cependant, la loi du 11 avril 2003 nous conduit, ici encore, à relativiser ce constat, car comme l'explique Bernard Dolez, « l'organisation du scrutin dans huit grandes régions élèvera automatiquement le seuil effectif pour obtenir des élus. Fractionner le territoire contribue à majoritariser le scrutin : plus le nombre de sièges à répartir est faible, plus la proportion de suffrages qu'il est nécessaire de recueillir pour obtenir un élu est importante »⁵⁹.

Le Parlement européen est aujourd'hui composé de plusieurs groupes⁶⁰, assurant par là même le multipartisme. Même si plusieurs de ces groupes ont des positions sensiblement identiques, la multitude de ces formations reste un fait établi. Toutefois, force est de constater que le Parlement européen ne restera pas éternellement étranger à une certaine forme de bipolarisation, se calquant sur celle des États membres de l'Union européenne, ce qui le conduira inévitablement à la diminution des groupes parlementaires à cinq ou six, chiffres comprenant les extrêmes et le ou les centre(s).

L'Union européenne est en effet en train de s'organiser politiquement. En témoigne la mise en place de statut pour les partis politiques au niveau communautaire, dont l'absence qui « pouvait faire figure d'anomalie »⁶¹, est comblée par le règlement du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen⁶². Les articles deux et trois de ce

⁵⁸ Claude ÉMERI, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁹ Bernard DOLEZ, *op. cit.*, p. 959.

⁶⁰ Il existe actuellement huit groupes parlementaires au Parlement européen (PPE, PSE, ADLE, UEN, V/ALE, GUE/NGL, ID, ITS), auxquels s'ajoutent les 14 parlementaires non-inscrits.

⁶¹ Olivier DUBOS, « Le prix de la démocratie européenne », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 8, 16 février 2004, p. 245.

⁶² Voir, notamment, sur ce point : Guy PRUNIER, « Le statut des partis politiques en Europe », *Revue du Droit Public*, n° 3, mai-juin 2004, p. 681. Celui-ci explique que ce règlement, en de nombreux points proche de la législation française, n'entraînera pas ou peu de conséquences au niveau national.

dernier favorisent –voire imposent⁶³– les alliances de partis politiques, même si, il faut bien le reconnaître, la totalité des grands partis politiques européens n'avait pas attendu ce règlement pour constituer de tels regroupements.

4 - Vers une proportionnelle aux législatives ?

Une question mérite d'être posée tant elle a fait débat lors des élections présidentielles et législatives, celle de la mise en place d'une certaine dose de représentation proportionnelle lors des élections législatives. Il est très délicat néanmoins de préjuger les conséquences d'une telle mesure dès lors que les dispositions précises ne sont pas connues. Cependant, il est d'ores et déjà possible d'affirmer qu'une telle disposition ne pourra que renforcer la présence des petits partis politiques, et ainsi le multipartisme, comme l'avait expliqué Maurice Duverger⁶⁴.

Frédéric Rouvillois explique ainsi que « instiller en quantité raisonnable, la proportionnelle permettrait de nuancer un bipartisme artificiel qui ne correspond ni à la culture française ni à la réalité du paysage politique »⁶⁵. Dans son édition du 19 juin 2007⁶⁶, le quotidien *Le Monde* s'essayait à une cartographie de l'Assemblée nationale à travers des simulations, transposant les résultats du premier tour des législatives à différents modes de scrutin proportionnel⁶⁷. Le bilan de

⁶³ L'article trois précise même que pour devenir un parti politique européen il faut « être représenté, dans au moins un quart des États membres, par des membres du Parlement européen ou dans les parlements nationaux ou régionaux ou dans les assemblées régionales [soit] avoir réuni dans au moins un quart des États membres au moins 3 % des votes exprimés dans chacun de ses États membres lors des dernières élections au Parlement européen ».

⁶⁴ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 338.

⁶⁵ Frédéric ROUVILLOIS, « La proportionnelle, maintenant », *Le Monde*, vendredi 29 juin 2007, p. 19.

⁶⁶ Jean-Baptiste de MONTVALON et Vincent TRUFFY, « Majorité absolue pour l'UMP quel que soit le mode de scrutin », *Le Monde*, mardi 19 juin 2007, p. 10.

⁶⁷ La proportionnelle départementale appliquée en France en 1986 ; les scrutins proportionnels allemands et anglais ; et l'instauration de deux doses

cette étude demeure le même quel que soit le scrutin utilisé, à savoir une cartographie de la chambre basse quasiment similaire à celle que nous connaissons aujourd'hui⁶⁸, faisant même dire aux auteurs de cette étude que « les formations qui réclament à cor et à cri l'instauration de la proportionnelle ne trouveraient pas leur salut dans le seul changement du mode de scrutin »⁶⁹.

Néanmoins, le fait d'avoir mené cette étude en utilisant les résultats du 10 juin 2007 apparaît clairement comme une erreur. La mise en place de la proportionnelle entraînerait indubitablement une modification des votes, conduisant à une prime aux petites formations, telle que l'on avait pu le constater lors du scrutin de 1986. Dès lors, les simulations opérées dans le cas présent se révèlent trompeuses.

Une telle mesure semble malgré tout aujourd'hui peu probable, et ce, nonobstant le débat actuel. En effet, comme l'indique Pierre Martin, « Une assemblée élue à la proportionnelle est une assemblée dans laquelle la représentation des partis minoritaires est correcte et ne concerne pas simplement le principal parti d'opposition. Ceux-ci n'ont aucun intérêt à supprimer la proportionnelle. Donc, ils vont s'y opposer. »⁷⁰ Il faut d'ailleurs relever que plusieurs propositions dans ce sens ont déjà été présentées⁷¹ et ont toutes échoué.

Il convient au final de se demander comme Pascal Jan s'il ne serait pas préférable de constitutionnaliser les modes de scrutin⁷². Un

de proportionnelle nationale, sans ajout de sièges, l'une appliquée à 15 % des 577 sièges l'autre à 50 % d'entre eux.

⁶⁸ Seule exception notable, le MoDem de François Bayrou atteindrait jusqu'à 61 sièges avec le mode de scrutin proportionnel allemand.

⁶⁹ Jean-Baptiste de MONTVALON et Vincent TRUFFY, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁰ Pierre MARTIN, « Qui veut de la proportionnelle ? », *Le mensuel de l'université*, juin 2007, n° 16.

⁷¹ La dernière datant du 13 avril 2004, proposition de loi n° 262 du sénateur Vallet.

⁷² Pascal Jan propose ainsi d'inscrire dans la constitution quatre types de dispositions : « 1. Scrutin majoritaire (1 ou 2 tours) pour les élections nationales au suffrage universel direct. 2. Scrutin mixte pour les élections locales [précisé par une loi organique]. 3. Scrutin proportionnel pour les

tel système permettrait ainsi de sauvegarder plus durablement les intérêts politiques de ces partis non majoritaires.

5 - Vers une fusion ou une marginalisation des petits partis

Au final, les petites formations politiques sont donc vouées à avoir de moins en moins d'élus, quel que soit l'échelon. Or, conquérir le pouvoir pour permettre la mise en place de l'idéologie prônée par le parti constitue l'un des objectifs primordiaux des partis politiques. Fort logiquement, ce type de parti ne pourra donc plus parvenir à ce dessein qu'en intégrant le parti majoritaire de son pôle politique. En tant que courant politique, certes mineur, d'un parti ayant, tôt ou tard, vocation à gouverner, leurs idées pourront se concrétiser dans le cadre de certaines mesures. C'est d'ailleurs très certainement ce qui attend le Parti communiste –ou tout du moins une partie de celui-ci, l'autre préférant sans doute l'extrême gauche– et les Verts.

Il est possible d'imaginer aussi, comme cela vient d'être le cas pour le Nouveau Centre, que certaines petites formations conservent un nombre d'élus suffisants pour exister. Mais force est de constater que dans le cas de figure du NC, le parti n'existe que par la bonne volonté de l'UMP qui a trouvé en l'espèce, un moyen, d'une part, de récupérer une partie de l'électorat de François Bayrou, et d'autre part, de donner l'illusion du multipartisme, et donc d'amoindrir les peurs concernant l'hégémonie d'un parti sur le pays. Les membres du NC risquent donc, très prochainement, de fusionner avec l'UMP, parachevant ainsi la fusion de l'UDF et de l'UMP entamée en 2002.

Quant au centre, nouvellement revivifié par les 18,57 % de François Bayrou le 22 avril dernier –score qui lui aurait permis dans la conjoncture de 2002 d'atteindre le second tour– on a bien vu que seule l'élection présidentielle peut permettre à une telle formation d'exister. Pris en étau entre deux futurs partis omniprésents sur

élections européennes [précisé par une loi organique]. 4. Harmonisation par une loi organique des seuils de présentation des candidats au second tour pour les scrutins majoritaires (sauf à retenir un seul tour) et de répartition des sièges pour les scrutins de liste », « Forum (faut-il constitutionnaliser les modes de scrutin ?) », *Revue du Droit Public*, n° 4, 1^{er} juillet 2003, p. 941.

L'avenir des partis politiques

l'échiquier politique, l'indépendance du MoDem ne peut conduire ce dernier à d'importants succès électoraux futurs⁷³. Or, dans la logique hégémonique des autres formations, renoncer à cette indépendance – factice selon Maurice Duverger⁷⁴– signifiera là encore la fusion à terme.

Toutefois, tous les partis politiques n'ont pas pour objectif la conquête du pouvoir. Les partis extrémistes se sont, depuis longtemps, résignés quant à leurs chances de remporter un jour une élection d'envergure. C'est pourquoi les réformes qui ont eu lieu ne vont pas perturber l'existence même de ces partis. En revanche, dans la mesure où un parti, de gauche comme de droite, aura la volonté de rassembler de l'extrême au centre, pour accéder aux responsabilités, l'électorat de ces partis extrémistes –qui, lui, ne s'est pas résigné– risque de les désavouer. Autrement dit, ces partis continueront d'exister mais sur une base électorale nettement moins importante qu'aujourd'hui, ne constituant plus qu'un noyau dur d'irréductibles.

II - La présidentialisation des partis politiques

Seconde évolution débutée aux prémices de la V^{ème} République et s'accroissant jusqu'à nos jours, la présidentialisation du régime n'est plus contestable aujourd'hui, *a fortiori* depuis la réforme du quinquennat. Si les conséquences de la réforme de 1962 sur le régime sont acquises –certains réclamant d'ailleurs toujours sa

⁷³ Car la réduction du nombre de partis va impliquer que même au premier tour des élections présidentielles, le score à atteindre pour accéder au second tour sera trop important pour lui.

⁷⁴ Pour Maurice Duverger, « toute politique implique un choix entre deux types de solutions : les solutions dites intermédiaires se rattachent à l'une ou à l'autre. Cela revient à dire que le centre n'existe pas en politique : il peut y avoir un parti du centre, mais non pas une tendance du centre, une doctrine du centre. [...] Tout centre est divisé contre lui-même, qui demeure séparé en deux moitiés : centre-gauche et centre-droit car le centre n'est pas autre chose que le groupement artificiel de la partie droite de la gauche et de la partie gauche de la droite. Le destin du centre est d'être écartelé, ballotté, annihilé » (Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 303 et 304).

suppression⁷⁵– cette mutation a fortement touché l’organisation des partis politiques⁷⁶.

Il semble toutefois que ce phénomène ne soit pas terminé. Les partis politiques tendent d’une part à une personnalisation (A) et d’autre part à une industrialisation (B) de leur organisation.

A - La personnalisation des partis politiques

Centrés autour des élections présidentielles, les partis politiques sont devenus des machines à gagner ces dernières, d’où l’importance de leur identification à un personnage. C’est pourquoi la personnification des partis (1) va s’accroître, conduisant à la généralisation des primaires (2).

1 - La personnification des partis politiques

⁷⁵ Voir, notamment, en ce sens : Henry ROUSSILLON, « L’élection du chef de l’État au suffrage universel direct, une fausse bonne idée », *Rapport du colloque d’Istanbul*, 21-22 octobre 1999, Presses de l’Université de Galatasaray et de Toulouse I, 2000 ; « Révision de la constitution. Mitterrand avait raison », *La Dépêche du Midi*, 9 octobre 1987 ; Bernard CHANTEBOUT, « Changer le mode d’élection du président de la République », *Les Petites Affiches*, 4 mai 1992, n° 54, p. 8-11 ; Stéphane BAUMONT, « Election du président de la République au suffrage universel direct et crise de la démocratie », *Annales de l’Université des sciences de Toulouse*, Presses de l’Université des sciences sociales de Toulouse, Toulouse, 1992, p. 209-222 ; « Se priver, enfin, d’un président élu au suffrage universel direct », *Libération*, 5 mai 1994 ; Olivier BLIN, « Faut-il revenir sur le système, institué en 1962, de l’élection du président de la République au suffrage universel direct ? », *Les Petites Affiches*, 11 août 1995, n° 96, p. 19.

⁷⁶ Comme le précise Hugues Portelli, « entre 1962 et 1971, une véritable mutation gagne l’ensemble des courants politiques aboutissant à un transfert de pouvoirs des parlementaristes aux présidentielles : dans tous les cas, le processus est le même : le ralliement de l’opinion à l’élection présidentielle favorise, sur l’ensemble de l’échiquier, les hommes politiques de stature présidentielle alors que les électeurs ont désavoué toutes les tentatives de remise en cause de l’institution » : Hugues PORTELLI, « La présidentialisation des partis français », *Pouvoirs*, n° 14, septembre 1980, p. 98.

L'avenir des partis politiques

Tous les nouveaux partis créés sous la V^{ème} République se sont fondés autour d'une personne charismatique⁷⁷. Le paradoxe est important, car ainsi que le rappelle Olivier Blin, « l'un des objectifs clairement affirmés de la constitution de 1958 était de liquider le régime des partis, caractéristique des Républiques antérieures. La révision de 1962 s'inscrit dans cette perspective, avec la volonté de soustraire la désignation du président de la République au contrôle des états-majors politiques et de s'adresser pour cela directement aux citoyens »⁷⁸. Les partis politiques sont désormais qualifiés couramment d'« écuries présidentielles »⁷⁹.

Georges Burdeau va même plus loin dans l'analyse, considérant « que ce n'est plus le parti qui fait le leader, c'est le chef qui fait le parti. [...] C'est lui qui en détermine l'esprit et en fixe les objectifs »⁸⁰. Comment ne pas être d'accord avec cette affirmation lorsque l'on observe la manière dont Nicolas Sarkozy a pris la tête de l'UMP, parti initialement fondé au profit de Jacques Chirac et d'Alain Juppé. C'est peut-être d'ailleurs l'une des raisons expliquant l'échec de Ségolène Royal aux dernières élections présidentielles, elle qui a d'elle-même reconnu le manque de libertés que lui a laissé le PS lors de la campagne⁸¹. Dans un tel contexte, tout laisse à penser que le rôle du leader sur le parti va encore s'accroître.

Même les petites formations politiques, ne pouvant pourtant prétendre à la victoire se concentrent sur l'élection présidentielle où

⁷⁷ Comme le rappelle Georges Burdeau, « certes, le rôle des personnalités n'a jamais été négligeable. Les premiers partis des temps modernes n'ont-ils pas été des clans rassemblés autour d'un homme ? ». Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 267.

⁷⁸ Olivier BLIN, « Faut-il revenir sur le système, institué en 1962, de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ? », *Les Petites Affiches*, 11 août 1995, n° 96, p. 19.

⁷⁹ Silvano AROMATARIO, « La dérive des institutions vers un régime présidentiel », *Revue du Droit Public*, 1^{er} mai 2007, n° 3, p. 737.

⁸⁰ Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 267.

⁸¹ Philippe GOULLIAUD, « Royal commence à régler ses comptes avec le programme PS », *Le Figaro*, 21 juin 2007. Ségolène Royal va même jusqu'à considérer que certains points de son programme n'étaient pas « crédibles ».

elles réalisent leurs meilleurs scores⁸². L'intérêt des Français pour ce suffrage leur permet d'acquérir une dimension nationale et une tribune incomparable. Si ce phénomène n'est pas nouveau, il a tendance à s'accroître, provoquant des mutations pour l'avenir. On constate ainsi que l'actuel président de la République, qualifié d'« hyperprésident », demeure le vrai dirigeant de l'UMP⁸³. Il en est donc fini du phénomène d'éloignement entre le président de la République et son parti, ce qui avait tant posé problème aux précédents présidents français, François Mitterrand et Jacques Chirac⁸⁴.

Il est toutefois difficile de prédire si Nicolas Sarkozy et ses successeurs seront capables de maintenir une telle posture, car le président, dans une telle configuration, se met en danger. Comme l'expliquent Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, « le Président doit diriger la majorité mais pas le parti »⁸⁵. Ce dernier rôle incombe au premier ministre, qui a toujours été le fusible du président. C'est pourquoi on peut se demander si le président de la République ne devra pas s'éloigner quelque peu de son parti dans des buts électoralistes.

2 - La généralisation des primaires

⁸² Seule exception à la règle, lors du premier tour des élections présidentielles de 2007, il est à noter que le score de certains petits partis politiques était inférieur à celui du premier tour des législatives suivantes, notamment au niveau du Parti communiste, ce phénomène s'expliquant par le spectre du 21 avril 2002 et le choix du vote utile.

⁸³ L'ancien premier ministre Jean-Pierre Raffarin l'a d'ailleurs qualifié à plusieurs reprises de « président naturel de l'UMP » lors d'interviews écrites, radiophoniques et télévisées, par exemple : Judith WAINTRAUB : « Pour Raffarin, Sarkozy est le leader naturel de l'UMP », *Le Figaro*, 4 juin 2007.

⁸⁴ Toutefois, il n'est pas exclu qu'un tel phénomène ne se reproduise le jour où Nicolas Sarkozy renoncera à briguer un nouveau mandat. Il se retrouvera alors face à un parti désireux de se refonder autour d'un nouveau personnage.

⁸⁵ Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE, *op. cit.*, p. 137.

L'avenir des partis politiques

Cette personnalisation des partis politiques entraîne la mise en place de primaires pour les élections présidentielles. Plusieurs éléments laissent à penser que celles-ci vont se généraliser dans l'avenir. L'engouement et la médiatisation suscités par les primaires organisées par le Parti socialiste ont eu des conséquences importantes⁸⁶, contraignant l'UMP à organiser, elle aussi, ses propres primaires, ou tout du moins un semblant de primaire⁸⁷. Pourtant, comme le précise René Chiroux, « les Gaullistes ont toujours considéré que l'élection présidentielle était un contrat entre un candidat (ou une candidate) et le peuple français et que les partis politiques ne devaient pas intervenir dans le choix personnel d'être candidat »⁸⁸.

De plus, même si l'information a semblé relativement anodine, la « disqualification » de Nicolas Dupont-Aignan, faute des 500 parrainages pour l'élection présidentielle mérite d'être commentée. Ce candidat avait refusé toute idée de primaires et s'était lancé dans la campagne sans l'accord de l'UMP. Il apparaît très clairement que son échec lors de la recherche des parrainages, est principalement dû à une sanction concernant la méconnaissance des primaires. Ce type de désignation tend donc à se généraliser et à devenir une étape indispensable de notre vie politique. Ces primaires devraient d'ailleurs avoir lieu de plus en plus tôt et être de plus en plus importantes au sein des partis pouvant prétendre à la victoire.

Elles ont également cet avantage pour les partis qu'elles conduisent à augmenter leur nombre d'adhérents, tous soucieux de participer à cette première phase démocratique. Cet argument a compté lors des vagues d'adhésions qu'ont connues les deux grands

⁸⁶ Notons toutefois que le Parti socialiste pratiquait déjà des primaires depuis 1995, date à laquelle Lionel Jospin l'avait emporté face à Henri Emmanuelli devant les adhérents du parti.

⁸⁷ Michelle Alliot-Marie ayant annoncé le 12 janvier 2007 qu'elle renonçait à l'élection présidentielle, Nicolas Sarkozy s'est retrouvé seul candidat à l'investiture et a recueilli 98,1 % des suffrages exprimés.

⁸⁸ René CHIROUX, « Campagne présidentielle 2007 : petites phrases, promesses et projets », *La Revue Administrative*, mars 2007, n° 356, p. 215.

partis, particulièrement au PS. Comme l'explique Michel Hastings, « les primaires renvoient à un univers politique débarrassé de la mainmise des élites et des appareils, au mythe d'un citoyen ordinaire capable et désireux de donner son avis, de délibérer, de participer directement aux décisions et au choix de la collectivité »⁸⁹. Elles permettent ainsi de faire oublier la professionnalisation des partis politiques au travers d'un mécanisme démocratique, même s'il s'agit, en l'occurrence, plus d'un leurre que d'une réalité⁹⁰. Ainsi, selon Maurice Duverger, « l'ensemble de ces manipulations électorales a pour effet de dissimuler une désignation plus ou moins autocratique sous une apparence plus ou moins démocratique »⁹¹.

A la suite des élections présidentielles, l'opposition risque de se restructurer de plus en plus tôt, soit autour du candidat malheureux, soit autour d'une nouvelle personnalité, désignée à l'occasion d'une élection interne s'apparentant à une primaire extrêmement précoce. Devenu le nouveau dirigeant du parti, son statut devra ou non être confirmé à l'approche des nouvelles élections présidentielles dans le cadre de véritables primaires.

La technique dite du contre-gouvernement, apparue très brièvement en France en mai 1966 avec François Mitterrand, et ressuscitée par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale suite aux dernières législatives, a, quant à elle, peu de chances de se confirmer pour les mêmes raisons. Une telle pratique ne permet effectivement pas d'assurer une complète personnalisation du parti.

⁸⁹ Michel HASTINGS, « Primaires et nouvel imaginaire démocratique », *Revue du Droit Public*, 1^{er} mars 2007, n° 2, p. 551.

⁹⁰ Malgré ce phénomène de primaires, les militants restent toujours dépossédés en grande partie des instances du pouvoir du parti, comme l'avait expliqué Roberto Michels : « la loi sociologique fondamentale qui régit inéluctablement les partis politiques peut être formulée ainsi : l'organisation est la source de donner la domination des élus sur les électeurs, des mandataires sur les mandants, les délégués sur ce qui les délègue. Qui dit organisation dit oligarchie » (Roberto MICHELS, *op. cit.*, p. 296).

⁹¹ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 219. Maurice Duverger faisait, en l'occurrence, allusion aux primaires américaines.

L'avenir des partis politiques

Ce phénomène risque d'avoir pour conséquence la disparition des débats d'idées au profit des querelles d'hommes. La question ne se posera plus de savoir qui a le meilleur programme, mais qui est le mieux à même de remporter l'élection. Cet aspect n'est malheureusement pas nouveau puisqu'il était déjà observé par Georges Burdeau lorsque celui-ci parlait de « la conjonction du charisme et de la technicité »⁹².

B - L'industrialisation des partis politiques

Cette nouvelle phase qui tend à se confirmer est la suite logique de la professionnalisation de la vie politique. Après les individus, c'est l'organe même qui se professionnalise. Roberto Michels avait d'ailleurs prophétisé une telle évolution dès 1910⁹³. L'influence des partis politiques dans l'élection présidentielle de 2007 s'est accrue. Certes, « le contrôle que les partis exercent sur son déroulement n'est pas nouveau mais, dans le passé, les formes étaient mieux respectées »⁹⁴. Dans ce contexte, les partis politiques apparaissent de plus en plus comme des entreprises (1). Ces modifications internes entraînent des conséquences importantes sur leurs structures, conduisant à la fusion des critères des partis de masse et de cadres (2), ainsi qu'à la fin des partis idéologiques (3).

1 - Des entreprises politiques

Ces entreprises professionnelles sont dirigées par une sorte de PDG entouré de son conseil d'administration. Désormais, « les entrepreneurs (et leurs entreprises) se sont spécialisés dans des activités proprement politiques »⁹⁵. D'ailleurs, comme l'explique Claude Émeri, « la professionnalisation incontestable de la politique passe par la création et le développement d'entreprises au sein desquelles elle se fabrique ; le discours savant accepte désormais

⁹² Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 401.

⁹³ Roberto MICHELS, *Ibid.*, p. 25.

⁹⁴ René CHIROUX, « L'élection présidentielle sous la férule des partis politiques », *La Revue Administrative*, janvier 2007, n° 355, p. 102.

⁹⁵ Michel OFFERLE, *Les partis politiques*, Que sais-je ?, n° 2376, p. 18.

d'ouvrir les chapitres de l'ingénierie (constitutionnelle ou électorale) politique [...] Dès lors, il n'est pas étonnant que la professionnalisation de la politique aille de pair avec celle des entrepreneurs qui vivent pour et par les partis, dont ils sont les permanents, les affidés et, à l'issue de compétition parfois brutale, les dirigeants »⁹⁶.

Dans un tel système, la démocratie tend à disparaître au sein des partis politiques –si ce n'est d'ailleurs pas déjà le cas–, mais ce serait une erreur de conclure, comme l'avait fait Roberto Michels, qu'il n'y a pas de démocratie dans les sociétés occidentales parce qu'il n'y a pas de démocratie dans leurs partis politiques⁹⁷. En effet, comme l'explique Pierre Avril, l'État démocratique n'est pas « l'addition, la superposition ou l'emboîtement de petites démocraties associatives »⁹⁸, et comme l'ajoute très justement Jean-Louis Seurin, « la démocratie ne réside pas dans les partis, mais entre les partis »⁹⁹.

Enfin, comme le précise Georges Burdeau, « il est vain de s'interroger sur la signification morale d'un tel phénomène. Sa constance prouve assez qu'il est inscrit à la fois dans la nature des choses et dans la nature de l'homme. Dans la nature des choses car, dans un groupe de quelque importance, il est inévitable que la décision soit le fait d'une minorité. [...] Dans la nature de l'homme, puisqu'il y a toujours eu des individus qui, en dehors même de la recherche d'un profit, éprouvent, à commander, une jouissance qui compense l'effort et le risque qu'en suppose la possibilité »¹⁰⁰.

2 - La fusion des partis de cadres et des partis de masse

Dans un tel contexte, on assiste à la fusion entre les critères différenciant les partis de cadres des partis de masse. Georges

⁹⁶ Claude ÉMERI, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁷ Roberto MICHELS, *op. cit.*, p. 25.

⁹⁸ Pierre AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, Petite Bibliothèque Payot, 1990, p. 140.

⁹⁹ Jean-Louis SEURIN, *La structure interne des partis politiques*, Presses de Sciences Po, 2000, p. 50.

¹⁰⁰ Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 37.

L'avenir des partis politiques

Burdeau l'avait déjà pressenti en 1982¹⁰¹, alors que Maurice Duverger avait pourtant prédit la mort de ces partis de cadres¹⁰². La principale distinction entre ces deux types de partis repose, selon Maurice Duverger, non pas « sur leurs dimensions, sur le nombre de leurs membres : il ne s'agit pas d'une différence de taille, mais de structures »¹⁰³. Or, la structure des partis politiques modernes comporte plusieurs critères convergents aux deux types de partis.

Si les partis politiques cherchent aujourd'hui à maximiser leur nombre d'adhérents¹⁰⁴, ressemblant par là même à des partis de masse, ces simples adhérents ont de moins en moins d'importance et d'influence et ils apparaissent comme des faire-valoir d'une idéologie décidée en haut lieu, tels que fonctionnent les partis de cadres.

3 - La fin des partis idéologiques

Au final, on assiste à la disparition programmée des partis idéologiques au profit des partis d'opinion, tout au moins dans une logique bipartite. En effet, les partis représentant les extrêmes seront toujours empreints d'un fort contexte idéologique. Il convient toutefois de constater que même ces formations ont policé leur discours depuis quelques années. Ce sont donc les idéologies politiques partisans, qui, pourtant, faisaient la spécificité de chaque parti, en permettant de les différencier les uns des autres, qui sont en train, progressivement, de disparaître.

Francis Fukuyama justifie d'ailleurs cette évolution au niveau mondial dès 1992. Il estime que si la progression de l'histoire humaine n'a été qu'un combat entre des idéologies, le consensus

¹⁰¹ Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 295.

¹⁰² Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 126.

¹⁰³ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 119 et 120.

¹⁰⁴ Les techniques de *marketing* politique se répandent pour multiplier les adhérents comme on multiplie les clients. D'une part, leur nombre est devenu un argument politique, et, d'autre part, ils représentent un financement conséquent. Il ne faut toutefois en aucun cas confondre adhérents et militants, car la multiplication des adhésions n'a manifestement pas mis fin à la crise du militantisme que connaissent les partis politiques.

réalisé autour de la démocratie libérale avec la fin de la guerre froide signe la fin des idéologies et donc la fin de l'histoire¹⁰⁵. De la même manière, Georges Burdeau, après avoir expliqué comment le socialisme avait cessé d'être une idéologie, remarquait : « il semble donc bien qu'en définitive l'avenir des idéologies soit lié à l'évolution des structures sociales »¹⁰⁶, laissant entrevoir un « déclin, passager ou définitif des idéologies »¹⁰⁷. L'une des conséquences de ce phénomène s'illustre, par exemple, par la mise en place du gouvernement d'ouverture de Nicolas Sarkozy, rendue possible par la diminution des clivages partisans.

La mort des idéologies politiques avait toutefois été déjà avancée dans les années 1960, avant de disparaître face à la restructuration de la gauche. Il est donc tout à fait possible que les clivages partisans réapparaissent, tôt ou tard, dans le débat politique français¹⁰⁸. C'est d'ailleurs la thèse défendue par plusieurs auteurs¹⁰⁹ pour lesquels, « bien sûr, les idéologies ne disparaissent pas, elles évoluent simplement, mais certains ne le perçoivent pas »¹¹⁰. Une telle affirmation doit toutefois être nuancée en raison de l'objectif principal (et unique ?) du parti politique moderne, qui est de remporter l'élection. Or, pour ce faire, il est obligatoire de rassembler le plus grand nombre d'électeurs et donc de présenter les idées soutenues par la plus large partie de l'opinion. Face à une telle logique, les partis politiques ne peuvent, d'une part, qu'être de plus en plus flous sur l'idéologie dominante du parti, et d'autre part, que se retrouver

¹⁰⁵ Francis FUKUYAMA, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris, 1992.

¹⁰⁶ Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 135.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 136.

¹⁰⁸ Il faut d'ailleurs reconnaître que ces clivages sont toujours présents mais ils ont dépassé la logique binaire droite / gauche en empruntant de nouveaux thèmes, tels que la construction européenne, l'environnement, etc.

¹⁰⁹ Pierre BRECHON (dir.), *Les partis politiques français*, Les études de la documentation française, 2^{ème} éd., 2005, p. 202.

¹¹⁰ Jérôme ONNO, « Les partis politiques », *Les Petites Affiches*, 28 avril 2000, n° 85, p. 10.

L'avenir des partis politiques

sur des thèmes de plus en plus nombreux¹¹¹. Si les idéologies sont donc devenues les mêmes, il convient néanmoins de reconnaître que les méthodes diffèrent. Mais, nous nous éloignons, de plus en plus, du véritable combat idéologique.

Ce phénomène se traduit notamment par l'influence croissante des sondages au sein même des partis politiques¹¹², qui tend à supplanter les dogmes de ces derniers. Dans un tel contexte, la distinction entre les partis dépasse la sphère politique pour pénétrer celle de l'image et de la communication, dimension d'ores et déjà omniprésente dans la vie politique, mais qui tend à devenir son unique aspect. L'électeur, désormais, « ne se détermine plus sur les grandes idéologies, mais sur les enjeux et sur les images »¹¹³. Voici donc qu'arrive le règne de la démagogie, déjà présente depuis longtemps, mais dont le rôle se renforce.

Cependant, face à un tel avenir, les bases démocratiques paraissent sauvegardées puisque les partis embrassent l'idéologie soutenue par l'opinion majoritaire. Or, ici encore, une telle évolution peut s'avérer dangereuse car, comme André Siegfried l'écrivait déjà en 1929 : « nulle part l'opinion publique n'est chose spontanée »¹¹⁴. Reste à savoir... Qui fabrique cette opinion publique et comment celle-ci est-elle « inspirée » ?

À cette question, Georges Burdeau présentait un début de réponse : « spontanément, les partis sont un produit de l'opinion publique ; la déviation commence lorsqu'ils prétendent la créer artificiellement. [...] L'opinion moderne n'est que très

¹¹¹ On a ainsi vu plusieurs thèmes identiques, comme par exemple celui de « la valeur travail » être défendus par les deux finalistes de l'élection présidentielle de 2007.

¹¹² Voir en ce sens : Gaëtan DJAGUIDI, « Le rôle des sondages dans la désignation des candidats à l'élection présidentielle », *Revue du Droit Public*, n° 5, septembre-octobre 1995, p. 1203 ; Étienne SCHWEISGUTH, « Droite-gauche : un clivage dépassé ? », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 719, janvier 1994.

¹¹³ Michel OFFERLE, *op. cit.*, p. 123.

¹¹⁴ André SIEGFRIED, *Les États-Unis d'aujourd'hui*, Armand Colin, 1929, p. 241 ; cité dans Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 278.

exceptionnellement créatrice ; elle enregistre, adhère ou repousse mais ne formule pas spontanément les vœux susceptibles d'orienter l'action gouvernementale. L'opinion ne choisit pas ses thèmes et encore moins imagine-t-elle des directives à imposer aux gouvernements. Les thèmes sont suggérés par les partis, les groupements d'intérêt et leurs organes de presse. De ce fait, les citoyens ont encore la possibilité d'applaudir ou de siffler, mais il ne leur appartient pas de retoucher la pièce qui leur est présentée »¹¹⁵.

Acta est fabula...

¹¹⁵ Georges BURDEAU, *op. cit.*, p. 114.

POUVOIR PRESIDENTIEL ET CONTREPOUVOIRS INSTITUTIONNELS

**par Christophe Euzet,
maître de conférences en droit public à l'Université de Perpignan**

Le cycle électoral du printemps 2007 a alimenté, essentiellement dans l'entre-deux tours de la consultation législative, un débat nourri sur la notion de contre-pouvoirs. Après la nette victoire du candidat Nicolas Sarkozy lors du scrutin présidentiel et suite aux résultats prometteurs de sa formation politique au premier tour des élections à la députation, la question s'est en effet posée –ou, plus précisément, a été posée¹– de savoir si le régime ne courait pas le risque de concentrer excessivement le pouvoir entre les mains du nouvel hôte de l'Elysée. Doté d'une majorité « trop forte », le président ne serait-il pas en mesure de gouverner sans contre-pouvoirs ? Compte tenu des spécificités de la V^{ème} République, la personnalité du chef de l'Etat ne suffirait-elle pas, à elle seule, à une monopolisation déraisonnable de l'autorité politique à son bénéfice exclusif ?

¹ Elle est devenue *le* sujet de la campagne entre les deux tours tant pour les grands médias que pour toutes les formations politiques d'opposition, y compris le Modem dirigé par François Bayrou.

On sait depuis lors que le second tour des élections législatives n'a consacré qu'une victoire modérée du parti présidentiel². Mais l'intérêt de ces questions n'en est pas éteint pour autant : la simplicité -voire le caractère simpliste- du débat qui s'est ouvert sur l'instant, ne doit pas masquer les problématiques de fond que portent en elles l'*organisation* et la *pratique* du pouvoir sous la V^{ème} République depuis ses origines, mais aussi l'*environnement immédiat* de ce régime politique désormais intégré dans un monde transétatique de plus en plus complexe et contraignant³.

Si l'on cherche à évaluer la marge de manœuvre politique dont jouit le président français, il convient d'abord de s'arrêter un instant sur le sens des mots, avant de mesurer les dimensions réelles du problème.

En ce qui concerne le sens des mots, le *pouvoir* politique peut être considéré comme la faculté de décider pour l'ensemble d'un groupe social⁴. A l'inverse, détient un *contrepouvoir* celui (personne ou organe) qui est en mesure, soit de *participer* activement à l'élaboration d'une décision, soit d'*infléchir* ou d'empêcher cette même prise de décision⁵.

Les grandes démocraties contemporaines se caractérisent, on le sait, par une multiplicité de contre-pouvoirs, inhérents à la complexité des sociétés occidentales⁶. Les médias, les innombrables groupes de

² On ne reviendra pas ici sur les résultats, commentés abondamment par ailleurs dans cet ouvrage, mais seulement sur le fait que l'UMP n'a pas obtenu une majorité suffisante à l'Assemblée nationale pour maîtriser les trois cinquièmes du Congrès, nécessaires à la révision de la constitution (voir *infra*).

³ Ch. EUZET, *Relations internationales*, Coll. Tout le droit, Ellipses, 2004, 171 p.

⁴ Ph. BRAUD, *Sociologie politique*, L.G.D.J., Manuel, 3^{ème} éd., 1996, p. 21 et s.

⁵ On ajoutera que le contre-pouvoir peut jouer dans le processus de prise de décision (conjointe entre plusieurs organes par exemple) ou dans le partage substantiel de compétences (entre plusieurs organes dotés de compétences propres et distinctes).

⁶ Ph. BRAUD, *op. cit.*, p. 45 et s.

Pouvoir présidentiel et contrepouvoirs institutionnels

pression (syndicats, associations, églises, lobbies divers...) y jouent un rôle à ce point déterminant que l'éventualité d'une disparition des contrepouvoirs semble, il faut en convenir, à la fois peu crédible et, au fond, en contradiction avec la complexification croissante de ces sociétés. Mais ce n'est pas de ce point de vue –ou presque⁷– que le débat s'est positionné récemment. La polémique s'est au contraire focalisée sur l'aspect institutionnel : existe-il des contrepouvoirs *institués* susceptibles de contraindre, ou pour le moins, de limiter la volonté présidentielle ?

La dimension du problème ainsi posé suggère, à l'analyse, des conclusions à la fois tranchées et nuancées. Le président de la République française, quel que soit d'ailleurs l'hôte de l'Elysée, concentre assez largement le pouvoir de décider pour la nation. Au niveau institutionnel horizontal, les contrepouvoirs sont, il est vrai, très faibles et se présentent essentiellement sous la forme d'un arsenal juridique érigé en multiples contraintes (de fond et de forme) qui font autant de garde-fous. En d'autres termes, le président *peut* dans une large mesure seul, mais *ne peut* que dans les limites d'un cadre constitutionnel et légal particulièrement contraignant (I).

De plus, l'environnement institutionnel ayant profondément évolué, le chef de l'Etat, en 2007, ne bénéficie plus de la latitude qui pouvait être la sienne en 1958. D'un point de vue vertical cette fois, la faculté de *vouloir pour la nation* se heurte à un maillage d'institutions supranationales de plus en plus dense et à des contingences infranationales sans cesse plus contraignantes. Le président de la République *ne peut* donc qu'en conformité avec des exigences négociées au niveau supranational, voire imposées par lui. Les contrepouvoirs jouent par ailleurs, avec une acuité croissante, au niveau infranational où germent aujourd'hui les bases d'un *vouloir* local. En définitive, si le premier magistrat du pays concentre, en

⁷ A été évoquée la relation amicale qu'entretient le nouveau chef de l'Etat avec certains magnats de l'audiovisuel et le risque, subséquent, d'un contrôle politique desdits médias.

surface, l'essentiel du pouvoir décisionnel, celui-ci est en réalité profondément épongé de sa substance (II).

I - Concentration horizontale du pouvoir et « contrepouvoirs juridiques »

Au niveau horizontal, c'est-à-dire dans le rapport des forces institutionnelles en présence que mettent en jeu le texte de 1958 et sa pratique, le président bénéficie d'une position hégémonique indéniable. Le phénomène devrait se prolonger tant au vu des résultats du processus électoral de 2007 que de la personnalité du nouveau chef de l'Etat (A). Mais le premier magistrat du pays, dans un Etat de droit comme la France, trouve face à lui, de multiples contrepouvoirs juridiques qui limitent sa marge de manœuvre tant sur le fond que sur la forme (B).

A - Concentration du pouvoir au bénéfice du chef de l'Etat

Le premier signe de concentration se manifeste en premier lieu dans le rapport entre les pouvoirs exécutif et législatif. La volonté de rationalisation affichée par le constituant de 1958 a conduit, on le sait, au déploiement d'un certain nombre d'outils visant à assurer l'efficacité du régime tout en altérant sensiblement le statut et les pouvoirs de l'institution parlementaire. Ainsi, la constitution assure-t-elle une suprématie certaine au gouvernement en lui offrant notamment la maîtrise du processus d'élaboration de la loi. Tout au long de la procédure législative, le gouvernement contrôle, sous l'autorité du premier ministre, le déroulement des étapes de la construction et de l'adoption du texte : initiative, ordre du jour, conditions de la discussion et du vote sont étroitement maîtrisés par le chef du gouvernement et son équipe⁸. En réalité, l'exécutif légifère tout autant qu'il administre, et cela du fait même de la constitution.

⁸ C'est toujours dans la dynamique intellectuelle de rationalisation que doit être comprise la délimitation constitutionnelle du domaine législatif (art. 34) qui ouvre par voie de conséquence un champ important de compétences au profit exclusif de l'exécutif (art. 37). Voir, notamment, P. ESPLUGAS, Ch.

Pouvoir présidentiel et contre-pouvoirs institutionnels

Mais le phénomène tient en partie aussi à la pratique de la V^{ème} République, jamais prise en défaut jusqu'ici. Car des mécanismes sont prévus, qui devraient théoriquement permettre de tempérer l'hégémonie exécutive. Le gouvernement est en effet responsable devant l'Assemblée nationale qui garde *sur le principe* la possibilité de le pousser à la démission par le vote de motions de censure⁹. Or on sait bien que l'effet conjugué de la menace de dissolution, de la discipline majoritaire et, surtout, du scrutin majoritaire qui en est à la source, fait obstacle à son utilisation comme arme de rééquilibrage des pouvoirs¹⁰. De plus, le contrôle exercé par le Parlement à l'endroit de l'activité gouvernementale s'apparente davantage à un *suivi* qu'à une arme dissuasive ou contraignante à son égard. Et, en définitive, l'exécutif peut très largement décider sans avoir à négocier les conditions d'une acceptation avec un quelconque contre-pouvoir.

Il reste à savoir, bien sûr, à qui revient matériellement l'autorité exécutive. Les périodes de cohabitation ont montré qu'il pouvait y avoir un affrontement sur certains points entre le président de la République et le premier ministre, même si l'avantage tournait pour l'essentiel, en de telles périodes, au bénéfice du second¹¹. A l'inverse, la situation était claire et sans ambiguïté en période « normale » lorsque majorités présidentielle et législative coïncident. Le président est alors l'exclusive clé de voûte du régime¹².

La réduction du mandat présidentiel à cinq ans et le renversement du calendrier électoral ayant, pour l'instant, différé le risque d'une nouvelle cohabitation, la pratique jusqu'ici usitée en

EUZET, S. MOUTON et J. VIGUIER, *Droit constitutionnel*, Coll. Tout le droit, Ellipses, 3^{ème} éd., p. 205 et s.

⁹ *Op. cit.*, p. 320 et s.

¹⁰ En pratique, le mécanisme de la responsabilité politique n'a joué qu'une seule fois en près de soixante ans, dans les conditions tout à fait particulières de 1962. Voir, G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 26^{ème} éd., p. 629 et s.

¹¹ *Op. cit.*, p. 440 et s. ; p. 548 et s.

¹² B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Coll. U, A. Colin, 2006, p. 543 et s.

période normale s'enracine désormais encore davantage. En effet, le chef de l'Etat, dans le quotidien institutionnel de la V^{ème} République, jouit d'une position privilégiée qu'il détient, pour une part de la constitution, pour une autre part de coutumes politiques forgées dès les premiers temps du régime¹³. Quoi qu'il en soit, il est le chef effectif du gouvernement et maîtrise sans conteste le gouvernement, lequel assied son autorité sur le Parlement. Rien d'étonnant ni de novateur donc, dans le fait que le premier ministre actuel apparaisse comme privé de marge de manœuvre par le président récemment élu¹⁴.

La V^{ème} République est depuis l'origine familiarisée avec une pratique de concentration du pouvoir au bénéfice du chef de l'Etat¹⁵ qui ne se heurte, en réalité, à aucun contrepouvoir institutionnel conséquent¹⁶. Il relève de l'évidence que l'offre de la présidence de la commission des finances à l'opposition, l'introduction d'une « dose de proportionnelle » ou même de l'acceptation parlementaire des nominations présidentielles¹⁷, tout comme la création d'un *shadow cabinet*¹⁸ ou la réflexion autour d'un statut de l'opposition¹⁹ ne changeront rien à la situation. Ces propositions et mesures, aussi louables soient-elles, ne sauraient en effet fondamentalement bouleverser l'ordre, jusqu'ici établi, des choses.

¹³ G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER, *op. cit.*, p. 433 et s.

¹⁴ Il s'agit d'un retour à ce que le professeur Chantebout appelle « l'absolutisme pompidolien ».

¹⁵ Hors périodes de cohabitation évoquées plus haut, bien sûr.

¹⁶ De là, probablement, l'importance surdimensionnée de la démocratie *réactive* (expression chère au président Henry Roussillon), c'est-à-dire la réaction des contrepouvoirs sociaux *a posteriori* lorsque la décision politique est déjà prise.

¹⁷ Autant de propositions faites par le candidat Nicolas Sarkozy, puis réitérées ou concrétisées par le président nouvellement élu.

¹⁸ Intention manifestée par le premier secrétaire du Parti socialiste, François Hollande, au lendemain des élections législatives.

¹⁹ Ce qui constituera l'un des axes de travail de la commission de réflexion sur la réforme des institutions présidée par Jack Lang et dans laquelle siègent, notamment, les professeurs D. de Béchillon, G. Carcassonne et B. Mathieu.

B - Multiplicité des « contrepuvoirs juridiques »

Du fait que le chef de l'Etat soit en mesure, lorsqu'il le souhaite, d'imposer sa *volonté* dans la prise de décision nationale, on ne saurait bien évidemment déduire que celle-ci ne trouve d'autre borne que l'arbitraire de son émissaire. Que ce soit en matière législative ou réglementaire, la transformation juridique de cette *volonté* en *décision contraignante* est contingentée par de multiples procédures et règles de fond appréciées, le cas échéant, par des juridictions qui peuvent dès lors apparaître comme des contrepuvoirs négatifs, c'est-à-dire n'ayant pas la faculté de faire, mais celle d'empêcher²⁰.

On sait qu'il en va ainsi de l'activité du Conseil constitutionnel lorsque celui-ci vérifie que la loi nouvellement votée est conforme à la constitution²¹. Le juge de la rue Montpensier contrôle à cette occasion que la loi voulue et élaborée par les pouvoirs institués (dirigés par le président) respecte la règle supérieure qu'est la constitution, tant sur le fond que sur la forme. Or il s'agit-là d'une *contrainte effective* pour le pouvoir, qui se dresse face à lui, de façon empirique, comme une délimitation marquée de sa marge de manœuvre²². Il en résulte que les conditions de saisine et du contrôle du Conseil sont de la première importance dans l'équilibre du système. Il est par exemple indéniable que l'occurrence d'une opposition réduite à moins de soixante représentants dans l'hémicycle (condition nécessaire pour lui permettre de demander au Conseil de contrôler la constitutionnalité

²⁰ On écartera ici un autre élément institutionnel de contrainte pour le chef de l'Etat, qui n'est pas l'un des moindres : la question budgétaire. En effet, toute volonté ne peut être transformée en décision contraignante que moyennant le dégagement de moyens financiers correspondants. Or, la contrainte budgétaire pèse doublement sur la volonté politique. D'une part en ce sens que tout n'est pas matériellement susceptible d'être financé. D'autre part, parce que les dépenses publiques sont déjà très largement et automatiquement engagées d'une année sur l'autre (services votés) et réduisent d'autant la faculté de mouvement de l'action politique.

²¹ H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, Connaissance du droit, 5^{ème} éd., 2004, 164 p.

²² H. ROUSSILLON, *op. cit.*, p. 49 et s.

d'une loi) serait préjudiciable à la sérénité du régime. De la même façon, la maîtrise par une formation politique unique des trois cinquièmes du Congrès (Assemblée nationale et Sénat réunis à Versailles) lui permet de modifier la constitution, donc de redéfinir *sans négociation* les règles servant de référence au Conseil pour exercer son contrôle. Mais, ni l'une, ni l'autre de ces configurations ne se retrouvent à l'issue du processus électoral du printemps 2007²³.

On ajoutera enfin que les limites qui touchent le pouvoir législatif affectent tout autant l'exercice du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'Etat a soumis progressivement, depuis longtemps déjà et sans cesse plus étroitement jusqu'à aujourd'hui, l'activité administrative au respect d'une légalité de plus en plus contraignante, tant sur la forme et le fond que, désormais, dans le domaine des libertés fondamentales²⁴.

En définitive, l'architecture horizontale des pouvoirs n'offre certes, dans le système de la V^{ème} République, que très peu de contrepouvoirs à la volonté présidentielle si l'on envisage la notion au sens de la *possibilité de participer activement* à la prise de décision. Mais à l'inverse, les contrepouvoirs juridiques – ceux qui bornent *en négatif* l'action présidentielle – sont multiples et contraignants. Ils font la caractéristique de ce que l'on appelle aujourd'hui les *Etats de droit*.

II - Diffusion verticale du pouvoir et contrepouvoirs politiques

A la concentration horizontale du pouvoir s'oppose assez radicalement la diffusion de ce même pouvoir dès lors que l'on s'attache à en comprendre la dimension verticale. En effet, l'enchevêtrement (et pas seulement l'empilement) des institutions internationales fait que la faculté de décider pour un groupe social se heurte, en réalité, à des contrepouvoirs politiques importants, dont procède une dilution importante du pouvoir (A). Mais la négociation

²³ Nul doute par ailleurs qu'une réflexion devra un jour être à nouveau menée sur les conditions de désignation des juges de la constitutionnalité qui jouent aujourd'hui un rôle de contrepouvoir institutionnel majeur.

²⁴ P.-L. FRIER, J. PETIT, *Précis de droit administratif*, Domat Droit public, 4^{ème} éd., 2006, p. 13 et s.

Pouvoir présidentiel et contrepuvoirs institutionnels

de la décision politique n'opère plus seulement au niveau supratétatique. Un *pouvoir local* émerge aussi, progressivement, avec lequel l'autorité centrale est aujourd'hui invitée à compter (B).

A - Dilution du pouvoir dans des instances de contrepuvoir supranationales

De la même façon qu'au niveau interne, la société internationale est composée de multiples contrepuvoirs non gouvernementaux, c'est-à-dire constitués en dehors de la volonté politique des Etats. C'est ainsi par exemple que les Eglises, les organisations non gouvernementales, mais aussi les firmes multinationales, jouent désormais un rôle de premier plan sur la « scène-monde²⁵ » et comptent comme autant de contrepuvoirs. Une nouvelle fois, nous limiterons notre analyse aux éléments institutionnels et juridiques pour recentrer le débat sur la question initiale : existe-il des contrepuvoirs institutionnels internationaux susceptibles de limiter la volonté du président de la République française ?

Il se trouve que la société internationale, à tous les niveaux de supranationalité, pèse aujourd'hui considérablement sur la détermination de la volonté nationale, quand bien même celle-ci serait l'apanage exclusif du chef de l'Etat. Si l'on écarte le droit onusien²⁶ en ce qu'il ne s'impose pas *en intégralité* à la République française²⁷, il reste que les institutions internationales ont produit, ces

²⁵ J. LAROCHE, *Politique internationale*, L.G.D.J., Manuel, 2^{ème} éd., 2000, p. 17 et s.

²⁶ Qui présente la spécificité d'interdire le recours à la force et d'œuvrer à la promotion de la paix sur la scène internationale.

²⁷ La France est membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et dotée du droit de *veto*, donc juridiquement à l'abri de toute forme de sanction décidée par ce Conseil. Néanmoins, en tant que membre de l'ONU et, ayant reconnu la compétence de la Cour internationale de justice, elle accepte de soumettre les litiges qu'elle peut avoir avec d'autres Etats à cette même Cour. Elle est donc soumise au droit international, mais pas concernée par les éventuelles mesures prises par le Conseil de sécurité. Ceci étant, l'intervention américaine en Irak au printemps 2003 a ouvert une brèche

dernières années, des règles contraignantes pour les autorités françaises dont la portée tend à s'étendre considérablement : depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce en 1994, les règles du commerce international se définissent désormais dans un contexte multilatéral qui permet tout au plus aux représentants de la volonté nationale de négocier des solutions contractuelles, qui plus est au prix de compromis préalables réalisés avec les partenaires européens. Dans la mesure où lesdits accords touchent des marchandises et des services de plus en plus variés, qu'ils affectent la possibilité de taxation des produits étrangers mais aussi les conditions des subventions à la production nationale, on peut y voir un contrepouvoir majeur quant à la faculté de décision en matière économique. De plus, l'OMC a généré son propre tribunal, l'Organe de règlement des différends, qui, par un enchevêtrement de procédures consensuelles trop complexe pour être abordé ici, donne au droit du commerce international force contraignante pour les Etats²⁸.

Un deuxième niveau de supranationalité, dans un domaine différent, touche tout autant la marge de manœuvre étatique et s'impose de la même façon comme un contrepouvoir conséquent : le Conseil de l'Europe est le cadre dans lequel est assurée la promotion européenne des droits de l'homme²⁹. Dans une jurisprudence audacieuse, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu, il y a quelques années, deux décisions majeures qui permettent d'évaluer la mesure de la contrainte sur le pouvoir interne. Dans un premier arrêt

dans le dispositif international en ouvrant la possibilité d'interventions militaires à la marge du système onusien.

²⁸ En fin d'analyse en effet, les sanctions commerciales croisées à l'encontre d'un Etat qui ne respecterait pas ses engagements deviennent légales. Elles affectent donc l'économie de l'Etat défaillant au-delà du simple litige. Voir E. CANAL-FORGUES, *Le règlement des différends à l'OMC*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 161 p.

²⁹ On n'évoquera pas ici le pacte sur les droits civils et politiques dont la portée contraignante est bien moindre. Voir F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'Homme*, Classiques, Coll. Droit fondamental, Paris, PUF, 6^{ème} éd., 2003, p. 591 et s.

Pouvoir présidentiel et contrepouvoirs institutionnels

de 1998, la Cour a relevé que « l'organisation institutionnelle et politique des Etats membres doit respecter les droits et les principes inscrits dans la convention »³⁰. L'année suivante, les juges de Strasbourg signalaient à la République française que « la loi conforme à la constitution n'est pas pour autant conforme à la convention européenne »³¹. La volonté politique interne est donc contingentée par les accords relatifs au droits de l'Homme et, s'il va de soi que la dénonciation desdits accords demeure théoriquement possible, elle est en pratique peu concevable tant elle aurait pour effet de fragiliser la position du dénonciateur en Europe.

Mais à l'évidence, c'est dans le cadre des communautés et de l'Union européennes que se situent désormais les contrepouvoirs les plus significatifs pour la République. Dotées d'un droit à effet direct, directement applicable et bénéficiant de la primauté sur les droit internes, les institutions européennes se rapprochent, depuis la ratification du traité de Maastricht, du type d'organisation fédéral. Même si l'on ne peut à proprement parler d'Etat européen et que la constitution en cours de ratification semble promise à une disparition certaine, il est évident que l'architecture européenne dépasse de loin le type confédéral. La possibilité de recours en manquement et de renvois préjudiciels (par les juridictions internes) témoignent de la soumission manifeste du pouvoir politique national aux exigences négociées au niveau supérieur et, de plus en plus souvent, imposées par lui³². Les politiques communes ainsi que les deuxième et

³⁰ CEDH 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie c/Turquie*. Voir F. SUDRE, J.-P. MARGUENAUD, J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, A. GOUTTENOIRE, M. LEVINET, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Thémis, PUF droit, 2004, p. 51

³¹ CEDH 28 octobre 1999, *Zielinski, Gonzalez, Pradal et autres c/ France*. Voir, *op. cit.*, p. 227 et s.

³² En effet, la prise de décision majoritaire se substitue progressivement aux anciens processus décisionnels basés sur l'unanimité. Voir, par exemple, J. PERTEK, *Droit des institutions de l'Union européenne*, Thémis, Droit public, PUF droit, 2004, p. 250 et s.

troisième piliers annihilent sans conteste toute prétention à l'autonomie décisionnelle de la part des Etats membres.

Au final, le pouvoir de transcrire une volonté politique dans une norme juridiquement contraignante apparaît limité et orienté -voire régi- par des exigences supranationales qui, pour le mieux, peuvent être négociées par le dépositaire du pouvoir interne, pour le moins, s'imposent à lui comme un système juridique préexistant. Il va de soi que le spectre du pouvoir concentré entre les mains d'un seul s'éloigne encore un peu plus.

B - Décentralisation du pouvoir au profit d'instances infranationales

La dilution du pouvoir effectif se marque enfin du fait de la complexité croissante des rouages infranationaux. Le long processus de décentralisation entrepris en France à partir de 1982 a, en effet, sensiblement fait évoluer le rapport des forces en présence entre les niveaux national et local. Aujourd'hui, les collectivités décentralisées exercent, on va le voir, un rôle de contrepouvoir conséquent. Ces collectivités sont certes, comme le pouvoir central, soumises au respect de la constitution et la légalité : elles ne peuvent aucunement prétendre à l'autonomie politique ou à la promotion d'un projet d'organisation sociale qui leur soit propre. Mais l'évolution générale du statut des instances décentralisées fait germer, à n'en point douter, des pôles de pouvoir local avec lesquels l'autorité centrale doit désormais composer.

En premier lieu, les collectivités territoriales (communes, départements et régions³³) sont élues localement et partiellement financées sur des impositions propres, ce qui leur donne à la fois une légitimité et une marge de manoeuvre indépendantes du pouvoir de la capitale.

³³ Notamment, car il existe en outre un certain nombre d'établissements publics pouvant être considérés comme des sources de pouvoir local dont, par exemple et bien sûr, les Etablissements de coopération intercommunale (EPCI). Voir, J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Montchestien, 9^{ème} éd., p. 147 et s.

Pouvoir présidentiel et contrepuvoirs institutionnels

En second lieu, l'évolution des méthodes de l'action publique a fait que les relations entre le centre et la périphérie ont profondément changé dans les systèmes démocratiques depuis une vingtaine d'années. A l'Etat coercitif s'est progressivement substitué un nouveau type de relations avec les collectivités locales : La contractualisation s'est ainsi développée au point qu'aujourd'hui, les collectivités apparaissent davantage comme des partenaires contractuels que comme des entités administratives asservies à l'autorité centrale. Dans cet ordre d'idées, la science administrative a déjà montré depuis longtemps que les pouvoirs locaux ne se limitent jamais, de toute façon, à l'exécution docile des orientations nationales. Le pouvoir des collectivités s'étend, en toute hypothèse, bien au-delà de l'exécution pure et simple³⁴.

En troisième lieu, l'évolution de la décentralisation n'est plus sujette aujourd'hui à l'arbitraire de la volonté législative puisque le principe est désormais posé à l'article 1 de la constitution. En d'autres termes, toute velléité de remise en cause des contrepuvoirs locaux suppose, aujourd'hui, une révision du texte fondamental et non plus une simple loi.

Ainsi, même si les instances territoriales demeurent, il ne faut pas le perdre de vue, soumises à la contrainte politique et financière³⁵, elles sont dotées de compétences décisionnelles propres qui leur font partager substantiellement le pouvoir avec les autorités nationales. Et dans une période historique sans précédent (depuis la création des grands Etats/nation tout au moins), où l'Etat se retire de plus en plus souvent de l'action politique, sociale et économique pour la déléguer à des partenaires contractuels, le rôle des collectivités est donc appelé à se développer encore davantage à l'avenir, probablement, d'ailleurs, par le biais des Etablissements publics de coopération intercommunale.

³⁴ J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Thémis science politique, PUF, 2002, p. 257 et s.

³⁵ F. QUEROL, *Finances publiques*, Coll. Tout le droit, Ellipses, p. 163 et s.

*

* *

En définitive, la concentration des pouvoirs au profit du chef de l'Etat, si souvent annoncée et par avance dénoncée ces derniers mois, semble bien plus visuelle que réelle. Et la complexité structurelle des sociétés occidentales ne paraît pas autoriser l'évolution substantielle d'une pratique avec laquelle notre régime politique est, de toute façon, déjà familiarisé. Le danger, si danger il devait y avoir un jour, tient donc à un autre risque, que l'on ne fera qu'évoquer ici : le pluralisme n'est, en effet, jamais plus menacé que lorsque l'homogénéisation des consciences est devenue telle que la pensée - devenue unique- ne tolère plus la diversité d'opinions. Parce qu'alors, la suppression des garde-fous apparaît à tous comme légitime et qu'elle devient, pour le très grand nombre, nécessaire. C'est de cela, plus que de tout autre péril, que nous devons aujourd'hui nous préserver.

**LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LE DECOUPAGE
ELECTORAL POUR LES ELECTIONS
LEGISLATIVES DE 2007**

**par Vincent Boyer,
docteur de l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

« Les écarts démographiques entre circonscriptions sont par nature suspects, car non conformes à l'égalité devant le suffrage, dimension fondamentale de l'égalité des droits politiques, de l'indivisibilité de la République et de la souveraineté nationale. Aussi les motifs d'intérêt général susceptibles de justifier des fluctuations du nombre d'habitants par élu entre circonscriptions sont-ils examinés avec rigueur par le Conseil et, en tout état de cause, seulement admis à jouer dans des proportions limitées »¹. Cette mise en garde de P. Mazeaud, alors président du Conseil constitutionnel, lors de ses vœux au président de la République le 3 janvier 2006,

¹ P. MAZEAUD, « Vœux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au président de la République », Discours prononcé le 3 janvier 2006 à l'Elysée, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, 2006, p. 8.

souligne toute l'importance de la question du découpage électoral², et du rôle du Conseil constitutionnel lorsqu'il a à en connaître. Il s'agit en effet de questions déterminantes pour la garantie de l'expression sincère de la volonté du corps électoral.

Or, ces questions se sont posées avec une acuité accrue lors des élections législatives de 2007. En effet, ces élections législatives se sont déroulées sur la base du découpage électoral résultant de la loi du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés³. Cette loi (et donc ce découpage électoral), rendue nécessaire par le retour au scrutin majoritaire pour les élections législatives de 1988, a été déclarée conforme à la constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 novembre 1986⁴. Toutefois du fait des évolutions démographiques, il est possible de se demander si tel est toujours le cas. Or, aucune loi n'étant intervenue depuis 1986 en la matière, le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de se prononcer, en application de l'article 61 de la constitution, sur la conformité actuelle de cette loi et de ce découpage électoral à la constitution.

La question qui s'est alors posée pour les élections législatives de 2007, était de savoir si le Conseil constitutionnel, en application de l'article 59 de la constitution, c'est-à-dire en tant que juge des élections⁵, pourrait annuler ou reporter les élections législatives s'il jugeait le découpage électoral pour ces élections législatives de 2007 inconstitutionnel. Le juge constitutionnel a eu l'occasion de répondre

² Le découpage électoral est « la technique par laquelle le territoire national (ou une partie de celui-ci) est divisé en circonscriptions électorales dans lesquelles les électeurs sont répartis pour exercer leur droit de vote » (R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, p. 64).

³ Loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986, *J.O.* du 25 novembre 1986, p. 14171. Pour une étude de cette réforme électorale, voir : R. PONCEYRI, *Le découpage électoral*, Economica, Collection La vie Politique, Paris, 1988.

⁴ CC, n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, *Rec.* p. 167.

⁵ En effet, l'article 59 de la constitution dispose que « le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs ».

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

à cette interrogation. Ainsi, tout en reconnaissant l'inconstitutionnalité du découpage électoral pour les élections législatives de 2007 (I), le Conseil constitutionnel, conformément à sa jurisprudence antérieure, a rejeté toute contestation de la régularité de ces élections législatives fondée sur ce motif (II).

I - La reconnaissance par le Conseil constitutionnel de l'inconstitutionnalité du découpage électoral pour les élections législatives de 2007

Lorsqu'il opère le découpage électoral pour les élections législatives, le législateur est soumis au respect de certaines règles qu'il convient de rappeler (A). Dans le cas des élections législatives de 2007, le découpage électoral est inconstitutionnel du fait de sa non-actualisation, depuis 1986, aux évolutions démographiques (B).

A - Les règles à respecter en matière de découpage électoral pour les élections législatives

Le découpage des circonscriptions législatives par la majorité gouvernementale est souvent suspecté de partialité voire de manipulation⁶. Face à ces suspicions, et afin d'assurer la sincérité du scrutin, le Conseil constitutionnel effectue son contrôle sur la loi relative à la délimitation des circonscriptions législatives au regard du principe d'égalité devant le suffrage. Au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁷, cela implique le respect de deux principes :

⁶ « La délimitation des circonscriptions électorales revêt dans le cadre du scrutin majoritaire une acuité particulière et son exécution se heurte de tout temps et dans tous les pays qui pratiquent ce mode de scrutin aux mêmes difficultés, qui vont de la suspicion d'arrière-pensées partisans à l'impossibilité pratique de résorber totalement les distorsions résultant des nombreux paramètres à prendre en considération » (J. BOULOUIS, *Note à l'A.J.D.A.*, 1987, p. 267).

⁷ Voir notamment : CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78 ; CC, n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, Rec. p. 167. Ce sont essentiellement ces deux décisions du Conseil constitutionnel qui précisent

le respect de l'équilibre territorial des circonscriptions (1) et le respect de l'équilibre démographique des circonscriptions (2).

1 - L'équilibre territorial des circonscriptions

Qu'entend-on par équilibre territorial des circonscriptions ? En fait, la délimitation territoriale des circonscriptions est un enjeu politique important dans la mesure où l'inclusion ou non, dans une circonscription, de secteurs votant à droite ou à gauche peut faire varier le résultat d'une élection. En manipulant les délimitations territoriales, il est ainsi possible d'assurer la victoire d'un candidat ou d'une force politique selon la pratique du *Gerrymandering*⁸. La délimitation territoriale des circonscriptions est donc un élément primordial de la sincérité du scrutin. Par le respect du principe de l'équilibre territorial des circonscriptions, il s'agit alors d'éviter tout arbitraire dans cette opération de délimitation des circonscriptions. Il s'agit d'assurer une égalité entre les forces politiques en compétition. L'objectif est donc de « faire du découpage une opération rationnelle et non plus politicienne »⁹.

Pour ce faire, le Conseil constitutionnel a dégagé trois règles quant à la délimitation géographique des circonscriptions. La première règle est le principe de continuité territoriale des circonscriptions. Ainsi dans sa décision du 18 novembre 1986¹⁰, le Conseil constitutionnel affirme que « sauf impossibilité d'ordre

les règles qui doivent présider aux opérations de découpage pour les élections législatives.

⁸ « L'enjeu démocratique de ce découpage est particulièrement important, car, si sa finalité est détournée, et sa mise en oeuvre manipulée, le résultat électoral obtenu de façon déloyale, ne sera dû qu'à un regroupement artificiel d'électeurs. Cette perversion de la démocratie est bien connue sous le terme de *Gerrymandering* du nom de ce gouverneur américain (Gerry) qui avait découpé une circonscription en forme de salamandre (salamander) pour pérenniser son élection » (R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *op. cit.*, p. 64).

⁹ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 7^e édition, Paris, 2006, p. 371.

¹⁰ CC, n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, *Rec.* p. 167.

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

géographique, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu ». Cette règle interdit donc, exception faite des « territoires comportant des parties insulaires ou enclavées »¹¹, qu'une circonscription électorale soit composée de territoires non attenants.

La deuxième règle, dégagée par le Conseil constitutionnel, est celle du respect des divisions administratives préexistantes. Cette règle affirmée dans la décision des 1^{er} et 2 juillet 1986¹², signifie que « le territoire d'un canton ne peut être réparti entre plusieurs circonscriptions législatives »¹³, c'est-à-dire que la délimitation des circonscriptions pour les élections législatives doit respecter les limites cantonales¹⁴.

Enfin, la troisième règle est le principe de loyauté du découpage. Ainsi dans sa décision des 1^{er} et 2 juillet 1986¹⁵, le Conseil constitutionnel affirme que « la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire ». Il s'agit ici pour le Conseil constitutionnel de lutter contre le *Gerrymandering*. Comme le remarque D. Rousseau, ce principe est toutefois moins important « pour son contenu [...] que pour son énoncé qui légitime l'exercice ultérieur d'un contrôle des délimitations territoriales opérées par le législateur »¹⁶.

¹¹ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 371.

¹² CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78.

¹³ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 371.

¹⁴ Comme le note B. Maligner, le Conseil constitutionnel, dans sa décision des 1^{er} et 2 juillet 1986, affirme toutefois qu'il existe une exception à cette règle pour les « circonscriptions créées dans les villes de Paris, Lyon et Marseille ainsi que dans les départements comprenant un ou des cantons constitués par un territoire discontinu ou dont la population est supérieure à 40 000 habitants » (B. MALIGNER, « Le découpage des circonscriptions électorales devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat », *Droit Administratif*, avril 1992, p. 3).

¹⁵ CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78.

¹⁶ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 371.

Le contrôle opéré ici par le Conseil constitutionnel est celui de l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi dans sa décision du 18 novembre 1986, le Conseil constitutionnel affirme qu'« il ne lui appartient [...] pas de rechercher si les circonscriptions ont fait l'objet de la délimitation la plus équitable possible »¹⁷ mais, comme le précise D. Rousseau, « il lui revient d'apprécier si les choix effectués par le législateur n'ont pas manifestement méconnu les exigences constitutionnelles »¹⁸.

Outre le principe de l'équilibre territorial des circonscriptions, le Conseil constitutionnel veille également au respect du principe de l'équilibre démographique des circonscriptions.

2 - L'équilibre démographique des circonscriptions

Le principe de l'équilibre démographique des circonscriptions signifie que les élus doivent être désignés « sur des bases essentiellement démographiques ». Si, dans certains pays européens, le principe d'égalité démographique entre circonscriptions électorales est expressément mentionné dans la constitution¹⁹, en France, cette règle a été posée par le Conseil constitutionnel.

En effet, cette règle fondamentale de la représentation politique a été posée pour la première fois par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 8 août 1985 relative à l'évolution de la Nouvelle-

¹⁷ CC, n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, Rec. p. 167.

¹⁸ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 371.

¹⁹ « ...il est fréquent qu'elles (les constitutions des pays de l'Union européenne) posent le principe d'égalité démographique pour les circonscriptions en prévoyant que le nombre des sièges doit être proportionnel aux chiffres des populations concernées [...]. Ces principes du découpage se trouvent ainsi dans les constitutions d'Autriche (art. 26), de Belgique (art. 63), du Danemark (art. 31), d'Espagne (art. 68), de Finlande (art. 25), de Grèce (art. 54), d'Irlande (art. 16), d'Italie (art. 56), du Luxembourg (art. 51-6), du Portugal (art. 152) et de Suède (Ch. III-6) » (J.-C. COLLIARD, « Les systèmes électoraux dans les constitutions des pays de l'Union européenne », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, p. 72).

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

Calédonie²⁰. Apparue pour les élections des Assemblées des TOM, cette règle s'applique également pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale depuis les décisions du Conseil constitutionnel des 1^{er} et 2 juillet 1986 et du 18 novembre 1986²¹. Ainsi, dans ces deux décisions, se fondant sur l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et sur les articles 3 et 24 de la constitution, le Conseil constitutionnel affirme qu'il « résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ».

Il convient toutefois de préciser ici que le critère démographique fait référence à la population, au nombre d'habitants dans une circonscription, et non au nombre d'électeurs inscrits. J. Boulouis affirme ainsi que « le terme « démographique » devant être pris dans son sens propre, la formule doit d'abord être comprise par rapport, non pas à un corps électoral, mais à une population. Aussi bien, dans leurs développements, les décisions ne prennent-elles jamais en considération que celle-ci par référence aux résultats des opérations de recensement. Il en résulte une conception de la représentation et du suffrage qui se détache de la qualité de citoyen, constitutive du corps électoral, pour se rattacher à celui de l'état d'habitant, constitutif de la population »²².

²⁰ CC, n° 85-196 DC, 8 août 1985, *Evolution de la Nouvelle-Calédonie*, Rec. p. 63.

²¹ CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78 ; CC, n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, Rec. p. 167. Cette règle a, en outre, été étendue aux élections municipales, cantonales et régionales (CC, n° 87-227 DC, 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, Rec. p. 41), et aux organes délibérants des organismes de coopération intercommunale (CC, n° 94-358 DC, 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Rec. p. 183).

²² J. BOULOUIS, *Note à l'A.J.D.A.*, 1987, p. 268-269. Pour D. Rousseau « le critère de la population retenu par le Conseil est [...] parfaitement

Cette règle fondamentale selon laquelle les élus doivent être désignés sur des bases essentiellement démographiques, connaît cependant des atténuations. En effet, le terme « essentiellement » permet au législateur d'en atténuer la portée²³. Ces atténuations sont celles que la jurisprudence désigne par l'expression d' « impératifs d'intérêt général »²⁴. Ceux-ci sont au nombre de trois.

Premièrement, le Conseil constitutionnel admet que le législateur puisse prendre en compte les caractères spécifiques de chaque élection pour une mise en œuvre différente du critère démographique. Ainsi, dans sa décision des 1^{er} et 2 juillet 1986²⁵, le Conseil constitutionnel admet que le critère démographique est plus contraignant pour l'élection des députés de la métropole que pour l'élection des députés des DOM-TOM.

Deuxièmement, « il est de tradition que chaque département soit représenté par au moins deux députés »²⁶. Dans sa décision des 1^{er} et

justifié : il est celui traditionnellement adopté par les lois électorales françaises depuis 1875 ; il est conforme au principe de la souveraineté nationale qui, selon l'article 3 de la constitution, « appartient au peuple » ; il évite [...] que soient exclus de la représentation, les étrangers, les citoyens non inscrits sur les listes électorales et la totalité des enfants ; il est encore le critère retenu par le Conseil d'Etat pour les élections cantonales et par certaines Cours constitutionnelles étrangères » (D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 367).

²³ Cela s'explique notamment par le fait qu'une stricte proportionnalité entre le nombre d'élus et ceux qu'ils représentent n'est pas concrètement réalisable.

²⁴ CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, *Rec.* p. 78 ; CC, n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, *Rec.* p. 167.

²⁵ CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, *Rec.* p. 78.

²⁶ B. MALIGNER, « Le découpage des circonscriptions électorales devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat », *op. cit.*, p. 2. Cette règle selon laquelle chaque département doit être représenté par au moins deux députés quelle que soit sa population est justifiée par le Conseil constitutionnel par la nécessité d' « assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

2 juillet 1986, le Conseil constitutionnel admet que les écarts de représentation résultant de cette règle ne portent pas atteinte au principe d'égalité devant le suffrage à condition toutefois qu'il n'y ait qu'un « nombre très restreint de départements pour lesquels le choix ainsi fait entraîne un écart de représentation en leur faveur » et que « les inégalités de représentation qui en résultent ne puissent être sensiblement accrues par le biais de règles qui président à la délimitation des circonscriptions à l'intérieur d'un même département »²⁷.

Troisièmement, dans cette même décision des 1^{er} et 2 juillet 1986, le Conseil constitutionnel admet que la règle de la continuité territoriale des circonscriptions, et celle du respect des limites cantonales peuvent justifier un tempérament au principe d'équilibre démographique des circonscriptions, à condition toutefois que l'écart de représentation d'une circonscription à l'autre d'un même département ne soit pas supérieur à 20 % par rapport à la population moyenne du département²⁸.

Le législateur doit donc concilier la règle de l'équilibre démographique, avec les règles d'intérêt général ci-dessus précisées. Toutefois, dans ses décisions des 1^{er} et 2 juillet 1986 et du 18 novembre 1986, le Conseil constitutionnel affirme que ces dernières ne peuvent porter atteinte à la règle fondamentale de l'équilibre démographique

électeurs » (CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78). Comme le note D. Rousseau, il s'agit d'une « argumentation maladroite, ou de circonstance, puisqu'il (le Conseil constitutionnel) se réfère aux « électeurs » et non pas, selon sa propre jurisprudence, aux « habitants », et qu'il s'appuie sur la conception réaliste de la représentation – le parlementaire est l' élu d'une circonscription – alors qu'il défend ailleurs la conception idéaliste – il est l' élu de la Nation toute entière » (D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 367).

²⁷ CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78.

²⁸ *Ibid.*

« que dans une mesure limitée »²⁹. Le contrôle effectué par le Conseil constitutionnel est alors celui de l'erreur manifeste d'appréciation. Cependant le seuil à partir duquel la « mesure limitée » a été manifestement dépassée n'est jamais précisé. Comme le note le président Henry Roussillon, le Conseil constitutionnel dispose ainsi d'une marge d'appréciation « fort grande et très subjective »³⁰ qui le conduit par exemple à affirmer qu'un écart démographique entre circonscriptions de 2,13 est une erreur manifeste d'appréciation³¹ alors qu'un écart de 1,93 ne l'est pas³².

Dans ces conditions, qu'en est-il du découpage électoral pour les élections législatives de 2007. Respecte-t-il le principe d'égalité devant le suffrage ? La réponse semble devoir être négative.

B - L'inconstitutionnalité du découpage électoral pour les élections législatives de 2007

Le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 résulte, nous l'avons vu, de la loi du 24 novembre 1986. Or, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il découle du principe d'égalité devant le suffrage la nécessité d'actualiser le découpage électoral pour les élections législatives afin de tenir compte des

²⁹ Après avoir cité les articles 2, 3 et 24 de la constitution et l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel affirme : « considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée » (CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78 ; CC, n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, Rec. p. 167).

³⁰ H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, 5^e édition, Paris, 2004, p. 91.

³¹ CC, n° 85-196 DC, 8 août 1985, *Evolution de la Nouvelle-Calédonie*, Rec. p. 63.

³² CC, n° 85-197 DC, 23 août 1985, *Evolution de la Nouvelle-Calédonie*, Rec. p. 70.

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

évolutions démographiques (1). N'ayant pas été actualisé, il apparaît alors que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 porte atteinte au principe d'égalité devant le suffrage, ce que le Conseil constitutionnel reconnaît lui-même (2).

1 - La nécessité d'actualiser le découpage électoral en fonction des évolutions démographiques

Le principe d'égalité devant le suffrage comporte une importante conséquence quant au découpage électoral pour l'élection des députés. En effet, dans sa décision des 1^{er} et 2 juillet 1986, le Conseil constitutionnel affirme que « le respect dû au principe de l'égalité de suffrage implique que la délimitation des circonscriptions électorales pour la désignation des députés fasse l'objet d'une révision périodique en fonction de l'évolution démographique »³³.

D'ailleurs, dans cette décision, estimant « que la constatation d'une telle évolution peut résulter de chaque recensement général de la population », le Conseil constitutionnel a privé d'effet l'article de la loi qui prévoyait qu'« il est procédé à la révision des limites des circonscriptions, en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation »³⁴.

Le législateur est par conséquent soumis à l'obligation de réviser le découpage électoral pour les élections législatives après chaque recensement général de la population afin de l'actualiser et de respecter ainsi le principe d'égalité devant le suffrage.

Or, en application de cette jurisprudence, l'actuel découpage électoral qui s'est appliqué aux élections législatives de 2007 est contraire à la constitution.

³³ CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, Rec. p. 78.

³⁴ *Ibid.*

2 - L'inconstitutionnalité du découpage électoral pour les élections législatives de 2007 du fait de sa non-actualisation aux évolutions démographiques

Le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 résultant de la loi du 24 novembre 1986, il repose donc sur les données du recensement général de 1982. Or, depuis 1982, deux recensements généraux de la population sont intervenus, en 1990 et en 1999³⁵, faisant apparaître des évolutions démographiques contrastées entre les différents départements³⁶ et ce, sans que soit opérée une actualisation du découpage électoral. Aucun gouvernement de droite ou de gauche n'a effectué une telle réforme³⁷. De ce fait sont apparues des disparités de représentation entre les circonscriptions législatives qui portent atteinte au principe d'égalité devant le suffrage³⁸. Il apparaît donc que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 est inconstitutionnel.

³⁵ Depuis janvier 2004, une nouvelle méthode de recensement remplace le comptage traditionnel organisé tous les huit ou neuf ans. Désormais, le recensement de la population résidant en France est annuel, mais tous les habitants ne sont pas recensés la même année. Le recensement général de la population de 1999 aura été le dernier recensement concernant toute la population en même temps.

³⁶ Ainsi, comme le note N. Susani, « les études provisoires montrent que la population a progressé d'environ 6 % entre 1982 et 1999 avec des évolutions démographiques contrastées entre les différents départements » (N. SUSANI, « Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007 », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 69, 2007, p. 149).

³⁷ Ainsi, pour les élections législatives de 2007, « après avoir pris connaissance du rapport du groupe d'experts présidé par le conseiller d'Etat Pierre Bordry, le Premier ministre (D. de Villepin) a décidé, en liaison avec le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, de ne pas modifier le découpage des circonscriptions législatives » (Communiqué du Premier ministre du 17 juin 2005, « Découpage des circonscriptions législatives »).

³⁸ N. Susani précise qu'un « découpage actualisé conduirait à la création de douze circonscriptions. Certains départements comme la Seine-et-Marne ou la Haute-Garonne pourraient gagner deux députés, tandis que Paris en perdrait deux » (N. SUSANI, « Une aporie de la justice constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

Le Conseil constitutionnel a lui-même eu l'occasion de le reconnaître implicitement dans plusieurs de ses décisions. Tel est le cas dans sa décision du 3 mai 2007 sur la requête présentée par P. Jan³⁹. En effet, l'inconstitutionnalité du découpage électoral pour les élections législatives de 2007 était le moyen invoqué par P. Jan dans son recours en annulation du décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale⁴⁰. Le requérant se fondait notamment sur les décisions du Conseil constitutionnel des 1^{er} et 2 juillet 1986 et du 18 novembre 1986 dans lesquelles le juge constitutionnel affirme qu'au regard des articles 3 et 24 de la constitution et de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques »⁴¹. Dans sa décision du 3 mai 2007, le Conseil constitutionnel donne implicitement raison à l'argumentation de P. Jan en affirmant qu'il « incombait au législateur, en vertu des dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la constitution, de modifier le tableau des circonscriptions législatives auquel renvoie l'article L. 125 du code électoral, afin de tenir compte des évolutions démographiques

française : l'impuissance du Conseil constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007 », *op. cit.*, p. 149). Voir également : M.-L. LEVY, « Du recensement au « découpage » électoral », *Population et sociétés*, n° 349, septembre 1999, p. 4.

³⁹ CC, 3 mai 2007, *Jan*, *J.O.* du 4 mai 2007, p. 7907.

⁴⁰ Lettre de saisine du Conseil constitutionnel, Requête présentée par Monsieur Pascal Jan (recours contre le décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés) (www.conseil-constitutionnel.fr/décision/2007/20070503/saisine.htm).

⁴¹ CC, n° 86-208 DC, 1^{er} et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, *Rec.* p. 78 ; CC, n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, *Rec.* p. 167.

intervenues depuis leur dernière délimitation »⁴². Ainsi, dans cette décision le Conseil constitutionnel stigmatise l'abstention du législateur qui n'a pas remodelé les circonscriptions pour les élections législatives de 2007 afin de réduire les écarts démographiques. Le Conseil constitutionnel stigmatise donc le découpage électoral pour ces élections législatives.

Tel est également le cas dans ses décisions du 28 juin 2007 et du 12 juillet 2007. En effet, saisi de recours dans lesquels les requérants soutenaient que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 ne reposait pas sur des bases essentiellement démographiques et violait donc le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage⁴³, le Conseil constitutionnel a affirmé, tout comme dans sa décision du 3 mai 2007, qu'il « incombait au législateur, en vertu des dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la constitution, de modifier le tableau des circonscriptions législatives auquel renvoie l'article L. 125 du code électoral, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis leur dernière délimitation »⁴⁴.

⁴² CC, 3 mai 2007, *Jan*, *J.O.* du 4 mai 2007, p. 7907.

⁴³ Requêtes n° 2007-3423, 2007-3425 à 2007-3432, 2007-3435 à 2007-3446, 2007-3453 à 2007-3526, 2007-3528, 2007-3534, 2007-3538 à 2007-3604, 2007-3608 à 2007-3613, 2007-3616 à 2007-3640, 2007-3642 à 2007-3666, 2007-3674 à 2007-3682, 2007-3684 à 2007-3692, 2007-3694 à 2007-3704, 2007-3706 à 2007-3721, 2007-3723 à 2007-3740, 2007-3744, 2007-3753 à 2007-3766, 2007-3768 à 2007-3808 et n° 2007-3816 enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel les 18, 19, 20, 21, 22, 25 et 26 juin 2007, et présentées par M. Emmanuel Vernier et autres. Requêtes n° 2007-3819 à 2007-3843, 2007-3845 à 2007-3871, 2007-3875 à 2007-3878, 2007-3903 à 2007-3905, 2007-3912 à 2007-3945, 2007-3950 à 2007-3963, 2007-3970 à 2007-3972, 2007-3980 à 2007-3987, 2007-3989 à 2007-3992 enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 27 juin 2007, et présentées par Mme Monique Sgard et autres.

⁴⁴ CC, n° 2007-3423/2007-3425 à 2007-3432/2007-3435 à 2007-3446/2007-3453 à 2007-3526/2007-3528/2007-3534/2007-3538 à 2007-3604/2007-3608 à 2007-3613/2007-3616 à 2007-3640/2007-3642 à 2007-3666/2007-3674 à 2007-3682/2007-3684 à 2007-3692/2007-3694 à 2007-3704/2007-3706 à 2007-3721/2007-3723 à 2007-3740/2007-3744/2007-3753 à 2007-

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

Dès sa décision n° 2007-547 du 15 février 2007 sur la loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer⁴⁵, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs eu l'occasion de stigmatiser le découpage électoral pour les élections législatives de 2007. Comme le note P. Jan, dans cette décision, le Conseil constitutionnel s'est refusé « à invalider une disposition législative [...] au motif que le I de l'article 18 de ce texte de loi prescrivait que la création de deux nouveaux sièges de députés pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy entrerait en « vigueur à compter du renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le renouvellement de juin 2007 » mais surtout que le « législateur a prévu de différer cette entrée en vigueur [...] afin d'attendre que soient corrigées les disparités démographiques affectant actuellement l'ensemble des circonscriptions législatives au plan national... » »⁴⁶.

Il est donc admis par le Conseil constitutionnel lui-même que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 est contraire à la constitution et plus précisément qu'il est non conforme au principe d'égalité devant le suffrage. Et l'« on se trouve ici dans l'hypothèse, qui se rencontre parfois, où des dispositions à l'origine constitutionnelles perdent cette qualité en raison de la carence du législateur à les adapter à l'évolution de la société »⁴⁷.

3766/2007-3768 à 2007-3808/2007-3816, 28 juin 2007, *A.N., découpage électoral*, *J.O.* du 3 juillet 2007, p. 11323. CC, n° 2007-3819 à 2007-3843/2007-3845 à 2007-3871/2007-3875 à 2007-3878/2007-3903 à 2007-3905/2007-3912 à 2007-3945/2007-3950 à 2007-3963/2007-3970 à 2007-3972/2007-3980 à 2007-3987/2007-3989 à 2007-3992, 12 juillet 2007, *A.N., découpage électoral*, *J.O.* du 19 juillet 2007, p. 12240.

⁴⁵ CC, n° 2007-547 DC, 15 février 2007, *J.O.* du 22 février 2007, p. 3252.

⁴⁶ Lettre de saisine du Conseil constitutionnel, Requête présentée par Monsieur Pascal Jan (recours contre le décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés) (www.conseil-constitutionnel.fr/décision/2007/20070503/saisine.htm).

⁴⁷ Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 3 mai 2007 portant sur une requête présentée par Monsieur Pascal Jan, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 23, 2007 (www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc23/jurisp0503.htm).

Notons que dans une décision du 12 juillet 2007, saisi de recours soutenant que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 portait atteinte au principe d'égalité devant le suffrage garanti par l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques⁴⁸, le Conseil constitutionnel a également affirmé qu'il « incombait au législateur, en vertu des dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des articles 3 et 24 de la constitution et de l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, de modifier le tableau des circonscriptions législatives auquel renvoie l'article L. 125 du code électoral, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis leur dernière délimitation »⁴⁹. Le Conseil constitutionnel reconnaît ainsi implicitement que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 n'est conforme, ni à la constitution ni au principe d'égalité devant le suffrage garanti par l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il convient néanmoins de préciser que les disparités de représentation affectant les circonscriptions législatives du fait de la non-actualisation du découpage électoral, ne sont pas un phénomène propre aux élections législatives de 2007. Dans ses observations du 15 mai 2003 relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002, le Conseil constitutionnel affirmait que tel était déjà le cas pour les élections législatives de 2002 : « en ce qui concerne les conditions générales dans lesquelles s'est déroulé le scrutin : l'expérience des élections de 2002 laisse à penser que des améliorations législatives devraient intervenir. Il s'agit d'abord du découpage des circonscriptions électorales. Le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Il repose sur les données du recensement général de 1982. Depuis lors, deux recensements

⁴⁸ Requêtes n° 2007-3451, 2007-3452, 2007-3535, 2007-3536 enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel les 19, 20 et 21 juin 2007, et présentées par M. Renaud Le Mailloux et autres.

⁴⁹ CC, n° 2007-3451/2007-3452/2007-3535/2007-3536, 12 juillet 2007, *A.N., Bouches-du-Rhône et autres*, *J.O.* du 19 juillet 2007, p. 12229.

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

généraux, intervenus en 1990 et 1999, ont mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la constitution »⁵⁰.

De même, dans sa délibération du 7 juillet 2005, tout en renouvelant cette analyse⁵¹, le Conseil constitutionnel ajoutait que « ces disparités (de représentation) ne peuvent que s'accroître avec le temps » et qu'il était nécessaire qu'un remodelage des circonscriptions électorales intervienne avant les élections législatives de 2007 ou au lendemain de celles-ci⁵².

Toutefois, si le Conseil constitutionnel reconnaît que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 porte atteinte au principe d'égalité devant le suffrage, en tant que juge des élections, il rejette toute contestation de la régularité des élections législatives de 2007 fondée sur ce motif.

⁵⁰ CC, « Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002 », 15 mai 2003, *Rec.* p. 370.

⁵¹ « Le Conseil constitutionnel a observé, à propos des élections législatives de 2002, que la recherche de l'égalité rendait ce remodelage nécessaire. En effet, le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Il repose sur les données du recensement général de 1982. Depuis lors, deux recensements généraux, intervenus en 1990 et 1999, ont mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la constitution ».

⁵² CC, « Observations sur les échéances électorales de 2007 », Délibération du 7 juillet 2005, *Rec.* p. 111. Dans sa requête contre le décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés, P. Jan a d'ailleurs fondé son argumentation sur cette délibération du Conseil constitutionnel (Lettre de saisine du Conseil constitutionnel, Requête présentée par Monsieur Pascal Jan (recours contre le décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés) (www.conseil-constitutionnel.fr/décision/2007/20070503/saisine.htm)).

II - Le rejet par le Conseil constitutionnel de toute contestation de la régularité des élections législatives de 2007 fondée sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral

En application de l'article 59 de la constitution, le Conseil constitutionnel, en tant que juge des élections, est compétent pour contrôler la régularité de l'élection des députés⁵³. Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel peut être saisi de deux types de recours : un recours contre le décret portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés (la contestation de la régularité de ce décret peut être faite avant les élections et en dehors de tout recours contre l'élection d'un député ; elle peut également être soulevée à l'appui de la contestation d'une élection dans une circonscription

⁵³ Comme le note le président Henry Roussillon, « c'est pour avoir ainsi déclaré élus des « battus » que l'Assemblée nationale avait été, en 1956, très vivement critiquée (invalidation des « poujadistes ») et cela n'avait pas été pour rien dans l'attribution en 1958 au nouveau Conseil constitutionnel du contentieux des élections parlementaires » (H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 115).

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

déterminée)⁵⁴ ; un recours contre les résultats acquis dans une circonscription⁵⁵.

Dans le cadre des élections législatives de 2007, le Conseil constitutionnel a été saisi de ces deux types de recours fondés sur

⁵⁴ Dans sa décision du 11 juin 1981, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour statuer sur une requête, présentée par F. Delmas, relative au décret portant convocation des collèges électoraux pour les élections législatives (CC, 11 juin 1981, *Delmas*, *Rec.* p. 97). Le juge constitutionnel a précisé cette solution dans sa décision du 22 mai 2002 sur des requêtes présentées par S. Hauchemaille et l'association Déclic. En effet, dans cette décision, se fondant sur « la mission de contrôle de la régularité des élections des députés et des sénateurs qui lui est conférée par l'article 59 de la constitution », le Conseil constitutionnel se reconnaît exceptionnellement compétent pour « statuer sur les requêtes mettant en cause des élections à venir, dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle de l'élection des députés et des sénateurs, vicierait le déroulement général des opérations électorales ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics » (CC, 22 mai 2002, *Hauchemaille*, *Rec.* p. 127). C'est d'ailleurs ce que rappelle le Conseil constitutionnel dans sa décision du 3 mai 2007 sur la requête présentée par P. Jan (CC, 3 mai 2007, *Jan*, *J.O.* du 4 mai 2007, p. 7907).

⁵⁵ Il s'agit ici de contester une élection précise et non pas l'ensemble du processus électoral. En effet, l'article 33 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel énonce que « l'élection d'un député ou d'un sénateur peut être contestée devant le Conseil constitutionnel durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin. Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature ». Ainsi dans sa décision du 12 juillet 2007, le Conseil constitutionnel affirme que, sur le fondement de cet article, il « ne peut être valablement saisi de contestations autres que celles dirigées contre l'élection d'un député dans une circonscription déterminée » et juge donc irrecevables « les requêtes tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé les 10 et 17 juin 2007 pour la désignation des députés à l'Assemblée nationale sur l'ensemble du territoire » ou dans plusieurs circonscriptions (CC, n° 2007-3451/2007-3452/2007-3535/2007-3536, 12 juillet 2007, *A.N.*, *Bouches-du-Rhône et autres*, *J.O.* du 19 juillet 2007, p. 12229).

l'inconstitutionnalité du découpage électoral pour ces élections législatives. Face à ces recours, et bien qu'ayant admis l'inconstitutionnalité de ce découpage électoral, le Conseil constitutionnel a rejeté ces griefs pour diverses raisons qu'il convient d'exposer (A). Ce faisant, le Conseil constitutionnel a tout de même lancé un appel au législateur afin que celui-ci opère un remodelage des circonscriptions législatives, mais cet appel n'a que peu de chance d'être suivi d'effet (B).

A - Les raisons du rejet par le Conseil constitutionnel de toute contestation de la régularité des élections législatives de 2007 fondée sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral

Si le Conseil constitutionnel avance des arguments strictement juridiques pour rejeter les requêtes contestant la régularité des élections législatives de 2007 sur le fondement de l'inconstitutionnalité du découpage électoral (1), il convient de noter que d'autres raisons peuvent également expliquer un tel rejet (2).

1 - Les arguments invoqués par le Conseil constitutionnel

Face aux recours contestant la régularité des élections législatives de 2007 en raison de l'inconstitutionnalité du découpage électoral pour ces élections, le Conseil constitutionnel avance deux arguments.

D'une part, le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de P. Jan tendant à l'annulation du décret n° 2007-589 du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés⁵⁶. Selon le requérant, en appelant au renouvellement de l'Assemblée nationale sans que le découpage des circonscriptions législatives n'ait été préalablement actualisé pour tenir compte des évolutions démographiques, le décret attaqué méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage. Le raisonnement du requérant était le suivant : « le découpage actuel, opéré en 1986, est entaché de

⁵⁶ Lettre de saisine du Conseil constitutionnel, Requête présentée par Monsieur Pascal Jan (recours contre le décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés) (www.conseil-constitutionnel.fr/décision/2007/20070503/saisine.htm).

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

fortes disparités démographiques. Dès lors, ce découpage est inconstitutionnel. Par suite, les prochaines élections législatives ne sauraient se dérouler sur cette base. Il faut donc laisser le temps à l'actuelle législature de voter une loi de redécoupage. Or le temps manquant pour ce faire avant le mois de juin, il faut que cette loi soit adoptée par les députés actuels (et les sénateurs) au cours du mois de juillet 2007, le Parlement étant convoqué à ce seul effet en session extraordinaire. Pour permettre cette issue, [...] le Conseil constitutionnel doit annuler le décret de convocation qui fixe le premier tour au 10 juin 2007 »⁵⁷.

Dans sa décision du 3 mai 2007, le Conseil constitutionnel a rejeté ce recours au motif que le fait que le législateur ne soit pas intervenu pour actualiser le découpage électoral et ainsi tenir compte des évolutions démographiques, était sans incidence sur l'obligation faite au gouvernement de convoquer les électeurs dans le seul respect des délais fixés par les dispositions du code électoral pour les élections législatives⁵⁸. Ainsi, la légalité du décret portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés de 2007 n'est en rien affectée par le fait que le découpage des circonscriptions législatives pour ces mêmes élections de 2007 porte atteinte au principe d'égalité devant le suffrage. Cette décision n'est en rien étonnante car elle ne fait que reprendre la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel⁵⁹.

⁵⁷ Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 3 mai 2007 portant sur une requête présentée par Monsieur Pascal Jan, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 23, 2007 (www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc23/jurisp0503.htm).

⁵⁸ Le Conseil constitutionnel précise ainsi que « la carence du législateur est, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité du décret attaqué qui, en fixant aux 10 et 17 juin 2007 les dates des élections législatives, s'est conformé aux seules dispositions qu'il était tenu de respecter » (CC, 3 mai 2007, *Jan*, *J.O.* du 4 mai 2007, p. 7907).

⁵⁹ Ainsi, s'agissant des élections sénatoriales, dans sa décision du 20 septembre 2001 *Hauchemaille et Marini*, le Conseil constitutionnel a invité le législateur à actualiser la répartition des sièges de sénateurs par département afin de tenir compte des évolutions de la population des

D'autre part, pour les élections législatives de 2007, de très nombreuses requêtes formées contre les résultats acquis dans une circonscription ont été fondées sur l'absence de redécoupage préalable des circonscriptions, c'est-à-dire sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral pour ces élections législatives⁶⁰. Le Conseil constitutionnel les a alors systématiquement rejetées. En effet, après avoir rappelé que « la non conformité de dispositions législatives à la constitution ne peut être invoquée devant le Conseil constitutionnel que dans les cas et suivant les modalités définies par l'article 61 de la constitution », il a précisé qu'« il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, se prononçant, comme en l'espèce, en application de l'article 59 et non de l'article 61 de la constitution, d'apprécier la constitutionnalité du tableau (délimitant les circonscriptions législatives) »⁶¹.

collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation, en ajoutant néanmoins que l'abstention du législateur à opérer une telle réforme « est en tout état de cause sans incidence sur l'obligation faite au gouvernement de convoquer les électeurs sénatoriaux dans le respect des délais fixés par les dispositions précitées du code électoral » (CC, 20 septembre 2001, *Hauchemaille et Marini*, Rec. p. 121).

⁶⁰ En effet, les requérants soutenaient que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 ne reposait pas sur des bases essentiellement démographiques et violait donc le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage (Requêtes n° 2007-3423, 2007-3425 à 2007-3432, 2007-3435 à 2007-3446, 2007-3453 à 2007-3526, 2007-3528, 2007-3534, 2007-3538 à 2007-3604, 2007-3608 à 2007-3613, 2007-3616 à 2007-3640, 2007-3642 à 2007-3666, 2007-3674 à 2007-3682, 2007-3684 à 2007-3692, 2007-3694 à 2007-3704, 2007-3706 à 2007-3721, 2007-3723 à 2007-3740, 2007-3744, 2007-3753 à 2007-3766, 2007-3768 à 2007-3808 et n° 2007-3816 enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel les 18, 19, 20, 21, 22, 25 et 26 juin 2007, et présentées par M. Emmanuel Vernier et autres ; Requêtes n° 2007-3819 à 2007-3843, 2007-3845 à 2007-3871, 2007-3875 à 2007-3878, 2007-3903 à 2007-3905, 2007-3912 à 2007-3945, 2007-3950 à 2007-3963, 2007-3970 à 2007-3972, 2007-3980 à 2007-3987, 2007-3989 à 2007-3992 enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 27 juin 2007, et présentées par Mme Monique Sgard et autres).

⁶¹ CC, n° 2007-3423/2007-3425 à 2007-3432/2007-3435 à 2007-3446/2007-3453 à 2007-3526/2007-3528/2007-3534/2007-3538 à 2007-3604/2007-

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

Le raisonnement du Conseil constitutionnel est le suivant : lorsqu'il est saisi d'un recours contre les résultats acquis dans une circonscription en raison de l'inconstitutionnalité du découpage électoral, le Conseil constitutionnel doit alors se prononcer sur la validité d'une loi au regard de la constitution puisque la délimitation des circonscriptions législatives est du domaine de la loi. En l'occurrence, le Conseil constitutionnel doit alors se prononcer sur la validité au regard de la constitution de la loi du 24 novembre 1986 fixant le tableau délimitant les circonscriptions législatives. Or, lorsqu'il se prononce en qualité de juge des élections en vertu de l'article 59 de la constitution, le Conseil constitutionnel ne s'estime pas compétent pour apprécier, par voie d'exception, la constitutionnalité d'une loi. Il refuse donc de contrôler la constitutionnalité du tableau délimitant les circonscriptions législatives. Ainsi, lorsqu'il est saisi de recours contre les résultats acquis dans une circonscription fondés sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral, le Conseil constitutionnel rejette de tels recours comme soulevant une exception d'inconstitutionnalité devant un juge incompétent pour en connaître.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs déjà appliqué ce raisonnement aux recours qui ont été formés, pour les élections législatives de 2002, contre les résultats acquis dans une circonscription et qui étaient fondés sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral⁶². Notons que dans sa décision du 3 mai 2007 sur

3608 à 2007-3613/2007-3616 à 2007-3640/2007-3642 à 2007-3666/2007-3674 à 2007-3682/2007-3684 à 2007-3692/2007-3694 à 2007-3704/2007-3706 à 2007-3721/2007-3723 à 2007-3740/2007-3744/2007-3753 à 2007-3766/2007-3768 à 2007-3808/2007-3816, 28 juin 2007, *A.N., découpage électoral*, *J.O.* du 3 juillet 2007, p. 11323. CC, n° 2007-3819 à 2007-3843/2007-3845 à 2007-3871/2007-3875 à 2007-3878/2007-3903 à 2007-3905/2007-3912 à 2007-3945/2007-3950 à 2007-3963/2007-3970 à 2007-3972/2007-3980 à 2007-3987/2007-3989 à 2007-3992, 12 juillet 2007, *A.N., découpage électoral*, *J.O.* du 19 juillet 2007, p. 12240.

⁶² Voir par exemple : CC, n° 2002-2637/2702/2705 à 2712/2721/2726/2732/2735 à 2737/2746/2758 à 2754, 25 juillet 2002, *A.N., Var et autres*, *Rec.* p. 154.

la requête présentée par P. Jan, le Conseil constitutionnel a également invoqué cet argument⁶³.

Plusieurs remarques peuvent alors être formulées. Tout d'abord, une partie de la doctrine remet en cause le fondement juridique de ce raisonnement du juge constitutionnel. En effet, lorsque le Conseil constitutionnel statue en matière électorale, en application de l'article 44 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, « pour le jugement des affaires qui lui sont soumises, le Conseil constitutionnel a compétence pour connaître de toute question et exception posée à l'occasion de la requête ». Le Conseil constitutionnel aurait ainsi pu s'appuyer sur les termes très généraux utilisés dans ce texte pour se déclarer compétent pour apprécier par voie d'exception, la constitutionnalité d'une loi, lorsqu'il se prononce en tant que juge des élections⁶⁴.

De plus, ce refus du Conseil constitutionnel a conduit certains électeurs souhaitant mettre en cause la régularité des élections législatives de 2007 en raison de l'absence d'adaptation du découpage électoral, à invoquer le principe d'égalité des électeurs devant le suffrage garanti par l'article 25 du pacte international relatif aux

⁶³ En effet, dans cette décision, le Conseil constitutionnel précise : « Considérant que la non conformité de dispositions législatives à la constitution ne peut être contestée devant le Conseil constitutionnel que dans les cas et suivant les modalités définis par l'article 61 de la constitution ; que s'il incombait au législateur, en vertu des dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la constitution, de modifier le tableau des circonscriptions législatives auquel renvoie l'article L. 125 du code électoral, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis leur dernière délimitation, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, se prononçant, comme en l'espèce, en application de l'article 59 et non de l'article 61 de la constitution, d'apprécier la constitutionnalité du tableau susmentionné » (CC, 3 mai 2007, *Jan*, *J.O.* du 4 mai 2007, p. 7907).

⁶⁴ Voir en ce sens : H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 112-113 ; D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 381.

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

droits civils et politiques⁶⁵. En effet, en tant que juge des élections, le Conseil constitutionnel accepte de contrôler la conformité d'une loi à un traité⁶⁶. Toutefois, dans une décision du 12 juillet 2007, le Conseil constitutionnel a rejeté ces requêtes au motif que le fait que le législateur ne soit pas intervenu pour actualiser le découpage électoral et ainsi tenir compte des évolutions démographiques, n'a pas porté atteinte à la sincérité et à la régularité du scrutin car cette abstention n'a pas eu une influence déterminante sur les résultats de l'élection dans les circonscriptions en cause⁶⁷. Ainsi, la sincérité et la

⁶⁵ Ces requérants soutenaient que le découpage électoral pour les élections législatives de 2007 ne respectait pas le principe d'égalité des électeurs devant le suffrage garanti par l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques (Requêtes n° 2007-3451, 2007-3452, 2007-3535, 2007-3536 enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel les 19, 20 et 21 juin 2007, et présentées par M. Renaud Le Mailloux et autres). Notons, comme le remarque N. Susani, que les électeurs pourraient également invoquer l'article 3 du protocole additionnel n° 1 à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui dispose que « les hautes parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (N. SUSANI, « Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007 », *op. cit.*, p. 157). N. Susani précise toutefois que « la règle de l'égalité du suffrage n'apparaît malheureusement pas explicitement » dans cet article, même si certains auteurs considèrent qu'elle fait partie du « patrimoine électoral européen » (Sur ce point, voir notamment : P. GARRONE, « Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral », *R.D.P.*, n° 5, 2001, p. 1443).

⁶⁶ Ainsi dans sa décision du 21 octobre 1988, le Conseil constitutionnel a accepté d'examiner la conformité des dispositions de la loi du 11 juillet 1986 rétablissant le scrutin majoritaire avec celles du protocole n° 1 de la convention de Rome (CC, n° 88-1082/88-1117, 21 octobre 1988, *A.N., Val d'Oise, Rec.* p. 183).

⁶⁷ Le Conseil constitutionnel précise ainsi que la « carence (du législateur) est, en tout état de cause, sans incidence sur la sincérité et la régularité des opérations électorales propres à chacune des circonscriptions en cause »

régularité du scrutin ne sont en rien affectées par le fait que le découpage des circonscriptions législatives pour les élections de 2007 porte atteinte au principe d'égalité devant le suffrage.

Enfin, force est de constater que le rejet par le Conseil constitutionnel de toute contestation de la régularité des élections législatives de 2007 fondée sur l'absence de redécoupage électoral et donc sur l'atteinte au principe d'égalité devant le suffrage, était d'autant plus prévisible que dans ses observations du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007, le Conseil constitutionnel avait précisé que si le découpage électoral pour les élections législatives n'était pas modifié avant les élections législatives de 2007, « cela devrait être entrepris au lendemain de celles-ci »⁶⁸. Dès 2005, le Conseil constitutionnel précisait ainsi que s'il n'y avait pas de remodelage des circonscriptions pour les élections législatives de 2007, il n'annulerait pas pour autant ces élections⁶⁹.

D'ailleurs, d'autres raisons, non invoquées par le Conseil constitutionnel, peuvent également expliquer ses décisions rejetant toute contestation de la régularité des élections législatives fondée sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral.

2 - Les raisons implicites

Deux raisons, autres que celles invoquées par le Conseil constitutionnel, peuvent expliquer la décision de celui-ci de rejeter toute contestation de la régularité des élections législatives de 2007 fondée sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral.

(CC, n° 2007-3451/2007-3452/2007-3535/2007-3536, 12 juillet 2007, *A.N., Bouches-du-Rhône et autres*, *J.O.* du 19 juillet 2007, p. 12229).

⁶⁸ CC, « Observations sur les échéances électorales de 2007 », Délibération du 7 juillet 2005, *Rec.* p. 111.

⁶⁹ D. Rousseau avait pourtant envisagé une analyse différente. En effet, selon lui, « dans sa délibération du 7 juillet 2005, il (le Conseil constitutionnel) a lancé un appel au remodelage des circonscriptions législatives, appel qui vaut avertissement au législateur et peut-être menace voilée d'annulations d'élections » (D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 370).

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

D'une part, « le Conseil peut-il, sans porter atteinte à la légitimité qu'il a acquise [...], annuler des opérations électorales aussi importantes et difficiles à organiser que le sont les élections législatives ? On peut se demander si les citoyens comprendraient [...] l'annulation des élections législatives pour non-respect des règles relatives au découpage électoral, découpage certes politiquement délicat mais qui aurait dû être adapté depuis deux législatures »⁷⁰. La question se pose d'autant plus qu'en annulant ou en reportant les élections législatives de 2007, le Conseil constitutionnel se serait alors octroyé le pouvoir, non seulement de prolonger la législature, mais également d'obliger le Parlement à légiférer pour opérer une réforme du découpage électoral⁷¹. C'est alors l'accusation de gouvernement des juges qui aurait ressurgi, remettant en cause la légitimité du Conseil constitutionnel.

D'autre part, l'annulation ou le report des élections législatives par le Conseil constitutionnel pourrait avoir de graves inconvénients sur le fonctionnement des institutions. Dans sa requête tendant à l'annulation du décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés, P. Jan les a lui-même perçus. En effet, le requérant envisageait lui-même l'éventualité dans laquelle le Conseil constitutionnel n'invaliderait pas le décret « compte tenu de la gravité d'une telle décision sur le fonctionnement même des institutions (report des élections législatives et convocation

⁷⁰ N. SUSANI, « Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007 », *op. cit.*, p. 157.

⁷¹ Ce faisant, le Conseil constitutionnel aurait également adressé une injonction au président de la République nouvellement élu car « en application de l'article 30 de la constitution, c'est le président de la République qui (aurait été) appelé à signer le décret convoquant le Parlement en session extraordinaire et à inscrire à son ordre du jour cette question et seulement elle » (Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 3 mai 2007 portant sur une requête présentée par Monsieur Pascal Jan, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 23, 2007 (www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc33/jurisp0503.htm)).

du dernier Parlement en session extraordinaire par le président en vue de statuer en urgence sur une nouvelle délimitation des circonscriptions laquelle demande un travail préparatoire minimum) » et précisait que le Conseil constitutionnel aurait alors pu justifier sa position « en arguant par exemple de la continuité de la vie nationale ou de l'impérieuse nécessité d'un fonctionnement normal des pouvoirs publics »⁷². Dans ces conditions, on peut se demander quels seront les effets de l'appel au remodelage des circonscriptions législatives lancé par le Conseil constitutionnel.

B - L'appel au remodelage des circonscriptions législatives lancé par le Conseil constitutionnel

Si le Conseil constitutionnel rejette toute contestation de la régularité des élections législatives de 2007 fondée sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral pour ces élections législatives, il ne faut pas en déduire une inaction de sa part. En effet, à l'occasion de ces recours, le Conseil constitutionnel a lancé un appel au remodelage des circonscriptions pour les prochaines élections législatives. Tel est le cas dans ses décisions du 3 mai 2007, du 28 juin 2007 et du 12 juillet 2007 (1). Toutefois, le juge constitutionnel ne disposant pas d'un pouvoir d'injonction, ces appels n'ont que peu de chance d'être suivi d'effet (2).

1) La recommandation du Conseil constitutionnel dans ses décisions du 3 mai 2007, du 28 juin 2007 et du 12 juillet 2007

Dans ses décisions du 3 mai 2007, du 28 juin 2007 et du 12 juillet 2007, le Conseil constitutionnel reconnaît la carence du législateur qui aurait dû modifier le découpage électoral pour les élections législatives de 2007. Dans ces décisions, il affirme en effet qu'« il incombait au législateur, en vertu des dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des

⁷² Lettre de saisine du Conseil constitutionnel, Requête présentée par Monsieur Pascal Jan (recours contre le décret du 24 avril 2007 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des députés) (www.conseil-constitutionnel.fr/décision/2007/20070503/saisine.htm).

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

articles 3 et 24 de la constitution, de modifier le tableau des circonscriptions législatives auquel renvoie l'article L. 125 du code électoral, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis leur dernière délimitation »⁷³. Le Conseil constitutionnel invite donc le législateur à modifier le découpage électoral pour les prochaines élections législatives afin de tenir compte des évolutions démographiques.

Toutefois cette solution n'apportera qu'une « consolation toute morale et pourra être regardée comme une nouvelle réponse platonique à la lancinante et légitime question du redécoupage des circonscriptions législatives »⁷⁴. En effet, le Conseil constitutionnel ne

⁷³ CC, 3 mai 2007, *Jan, J.O.* du 4 mai 2007, p. 7907 ; CC, n° 2007-3423/2007-3425 à 2007-3432/2007-3435 à 2007-3446/2007-3453 à 2007-3526/2007-3528/2007-3534/2007-3538 à 2007-3604/2007-3608 à 2007-3613/2007-3616 à 2007-3640/2007-3642 à 2007-3666/2007-3674 à 2007-3682/2007-3684 à 2007-3692/2007-3694 à 2007-3704/2007-3706 à 2007-3721/2007-3723 à 2007-3740/2007-3744/2007-3753 à 2007-3766/2007-3768 à 2007-3808/2007-3816, 28 juin 2007, *A.N., découpage électoral, J.O.* du 3 juillet 2007, p. 11323 ; CC, n° 2007-3819 à 2007-3843/2007-3845 à 2007-3871/2007-3875 à 2007-3878/2007-3903 à 2007-3905/2007-3912 à 2007-3945/2007-3950 à 2007-3963/2007-3970 à 2007-3972/2007-3980 à 2007-3987/2007-3989 à 2007-3992, 12 juillet 2007, *A.N., découpage électoral, J.O.* du 19 juillet 2007, p. 12240. Dans sa décision n° 2007-3451/2007-3453/2007-3535/2007-3536 du 12 juillet 2007, le Conseil constitutionnel lance ce même appel au législateur en se fondant en outre sur l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il affirme en effet qu'« il incombait au législateur, en vertu des dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des articles 3 et 24 de la constitution et de l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, de modifier le tableau des circonscriptions législatives auquel renvoie l'article L. 125 du code électoral, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis leur dernière délimitation » (CC, n° 2007-3451/2007-3453/2007-3535/2007-3536, 12 juillet 2007, *A.N., Bouches-du-Rhône et autres, J.O.* du 19 juillet 2007, p. 12229).

⁷⁴ Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 3 mai 2007 portant sur une requête présentée par Monsieur Pascal Jan, *Les Cahiers du*

disposant pas d'un pouvoir d'injonction, il ne s'agit que d'une recommandation qui n'obligera pas le Parlement dans sa XIII^e législature à modifier les délimitations des circonscriptions électorales.

2 - L'absence de pouvoir d'injonction

« Le Conseil constitutionnel ne dispose d'aucun pouvoir d'injonction qui lui permettrait de contraindre le législateur à respecter ses obligations »⁷⁵. Ses appels à l'intervention du législateur afin qu'il opère un remodelage des circonscriptions électorales n'ont pas valeur obligatoire. Ainsi ses observations n'engagent absolument pas le législateur à modifier les circonscriptions électorales. Il s'agit donc de simples vœux émis par le Conseil constitutionnel qui ont du mal à être entendus par le législateur. D'ailleurs, à de multiples reprises, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler au législateur la nécessité d'opérer un remodelage des circonscriptions législatives avant l'organisation des élections et la convocation des électeurs.

Ce fut le cas le 15 mai 2003, dans ses observations relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002, puis dans sa délibération du 7 juillet 2005 dans laquelle il formule des observations sur les échéances électorales de 2007. Dans les deux cas, le Conseil constitutionnel soulignait l'importance de cette réforme en précisant qu'« il incombe donc au législateur de modifier ce découpage » afin de tenir compte des évolutions démographiques et de réduire ainsi les disparités de représentation⁷⁶. Le Conseil constitutionnel lançait ainsi

Conseil constitutionnel, n° 23, 2007 (www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc23/jurisp0503.htm).

⁷⁵ N. SUSANI, « Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007 », *op. cit.*, p. 151.

⁷⁶ « En ce qui concerne les conditions générales dans lesquelles s'est déroulé le scrutin : l'expérience des élections de 2002 laisse à penser que des améliorations législatives devraient intervenir. Il s'agit d'abord du

Le Conseil constitutionnel et le découpage électoral

un appel au remodelage des circonscriptions électorales afin de restaurer le principe d'égalité des citoyens devant le vote mis à mal par l'absence d'adaptation, depuis 1986, des circonscriptions aux évolutions démographiques.

Avant cela, le Conseil constitutionnel avait également eu l'occasion de lancer ce même appel au législateur dans certaines de ces décisions. Tel est notamment le cas dans sa décision du 25 juillet 2002 où le Conseil constitutionnel précise qu'« il incombait au législateur, en vertu des dispositions combinées de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la constitution, de modifier la délimitation des circonscriptions, afin de tenir compte, chaque fois que c'était nécessaire, des évolutions de la population intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à

découpage des circonscriptions électorales. Le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Il repose sur les données du recensement général de 1982. Depuis lors, deux recensements généraux, intervenus en 1990 et 1999, ont mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la constitution. Il incombe donc au législateur de modifier ce découpage, comme il se prépare, semble-t-il, à le faire pour les élections sénatoriales » (CC, « Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002 », 15 mai 2003, *Rec.* p. 370).

« Le Conseil constitutionnel a observé, à propos des élections législatives de 2002, que la recherche de l'égalité rendait ce remodelage (des circonscriptions législatives) nécessaire. En effet, le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Il repose sur les données du recensement général de 1982. Depuis lors, deux recensements généraux, intervenus en 1990 et 1999, ont mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la constitution. Ces disparités ne peuvent que s'accroître avec le temps. Il incombe donc au législateur de modifier ce découpage » (CC, « Observations sur les échéances électorales de 2007 », Délibération du 7 juillet 2005, *Rec.* p. 111).

la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés »⁷⁷. Cependant, ces recommandations n'ont pas été suivies par le législateur qui n'a pas opéré une telle réforme.

*

* *

Dans ces conditions, la position du Conseil constitutionnel qui, en tant que juge des élections, rejette toute contestation de la régularité des élections législatives de 2007 fondée sur l'inconstitutionnalité du découpage électoral, demeure insatisfaisante en ce qu'elle refuse de sanctionner la carence du législateur à modifier le découpage électoral pour les élections législatives, tout en reconnaissant que le découpage actuel est inconstitutionnel.

Néanmoins, peut-être ne faut-il pas désespérer du législateur qui, tout comme il a actualisé la répartition des sièges de sénateurs par département⁷⁸ suite à l'invitation qu'il lui en avait été faite par le Conseil constitutionnel⁷⁹, pourrait de la même manière opérer un remodelage des circonscriptions législatives pour tenir compte des évolutions démographiques⁸⁰.

⁷⁷ CC, n° 2002-2637/2702/2705 à 2712/2721/2726/2732/2735 à 2737/2746/2758 à 2754, 25 juillet 2002, *A.N., Var et autres, Rec.* p. 154.

⁷⁸ Loi n° 2003-696 du 30 juillet 2003, *J.O.* du 31 juillet 2003, p. 13016 ; Loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003, *J.O.* du 31 juillet 2003, p. 13017.

⁷⁹ CC, n° 2000-431 DC, 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs, Rec.* p. 98 ; CC, 20 septembre 2001, *Hauchemaille et Marini, Rec.* p. 121.

⁸⁰ « Au demeurant, pourquoi désespérer du législateur ? » (Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 3 mai 2007 portant sur une requête présentée par Monsieur Pascal Jan, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 23, 2007 (www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc23/jurisp0503.htm)). Notons toutefois que même dans cette hypothèse la position du Conseil constitutionnel pourrait être sujette à controverse dans la mesure où, pour le juge constitutionnel, une simple réduction des inégalités de représentation antérieures suffit au respect du principe d'égalité devant le suffrage. En effet, dans sa décision du 24 juillet 2003 relative à la loi réformant l'élection des sénateurs, tout en constatant que « l'application d'un système de répartition

par tranches maintient certaines disparités démographiques », le Conseil constitutionnel juge que « les modifications qui résultent de la loi déférée n'en réduisent pas moins sensiblement les inégalités de représentation antérieures », et s'il estime « regrettable » la dérogation qui permet à la Creuse et à Paris de conserver leur représentation antérieure malgré une baisse de leur population, il considère que ne portant que sur quatre sièges, elle « ne porte pas au principe d'égalité devant le suffrage une atteinte telle qu'elle entacherait d'inconstitutionnalité la loi déférée » (CC, n° 2003-475 DC, 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, Rec. p. 397).

DEMOCRATIE, PARTICIPATION ET ELECTIONS DE 2007

par Yves Depigny,
doctorant à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre Théorie des actes et des institutions publiques

Selon Siéyès, « Les citoyens qui se nomment des représentants doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet Etat représentatif ; ce serait un Etat démocratique. Le peuple dans un Etat qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être) ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants »¹.

Selon l'auteur, la France ne peut donc pas être considérée comme un Etat « démocratique » mais doit être envisagée comme un Etat « représentatif ». Si cela peut surprendre, cette réflexion n'en demeure pas moins intéressante car elle permet de s'interroger d'une part sur les différentes formes que peut revêtir la démocratie, et d'autre part, sur les formes d'exercice du pouvoir et les techniques mises en œuvre pour faire participer les citoyens.

Si l'article 2 de la constitution du 4 octobre 1958 énonce que « Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple » et laisse plutôt envisager les traits d'une démocratie directe, l'article 3 en précisant que « La souveraineté nationale appartient au

¹ SIEYES, cité par R. SUE, *Renouer le lien social*, Ed. Odile Jacob, Paris, 2001, p. 234.

peuple qui l'exerce par la voie de ses représentants et par la voie du référendum » réalise un compromis. La constitution de 1958 a effectivement voulu tirer les leçons de l'histoire constitutionnelle française en combinant la souveraineté nationale et la souveraineté populaire dans le compromis « démo-libéral », et en prévoyant ainsi que la démocratie pouvait être à la fois représentative et directe. Le texte constitutionnel prévoit donc clairement le rôle du peuple dans la V^{ème} République : ce dernier intervient soit par le vote des représentants au moment des élections, soit en votant par oui ou par non lors des procédures référendaires. Si dans le premier cas, les citoyens participent en déléguant leur pouvoir à des individus qui décideront à leur place, dans le second cas, ils participent en décidant par eux-mêmes de la réponse à donner à une question qui leur est posée directement. Participant directement ou indirectement au choix de leurs représentants dans le premier cas, ils décident directement dans le second.

La participation démocratique doit donc s'entendre comme le droit de vote octroyé aux citoyens, c'est-à-dire le droit de participer selon des procédures précises aux suffrages, impliquant un choix et une décision. Dès lors, les élections apparaissent toujours comme des temps démocratiques forts. Depuis 1958 pour les élections législatives et 1965² pour les élections présidentielles, les élections restent à n'en pas douter des moments clés de la V^{ème} République.

Cela étant, le texte constitutionnel ne prévoit aucune autre forme de participation politique des citoyens alors même que la crise de la représentation et du politique est constatée de manière récurrente³.

² Suite au référendum du 28 octobre 1962, le président de la République est élu au suffrage universel direct faisant ainsi participer le peuple souverain directement.

³ Voir notamment : D. MINEUR, *Archéologie de la crise de la représentation politique*, ANRT, Lille, 2006 ; D. BOUGNOUX, *La crise de la représentation*, La Découverte, Paris, 2006 ; P. BRETON, *L'incompétence démocratique*, La Découverte, Paris, 2006 ; J. RANCIERE, *La haine de la démocratie*, La Fabrique, Paris, 2003 ; J. M. ADOLPHE, *La crise de la représentation*, L'Entretiens, Saint-Jean-de-Védas, 2003 ; R.

Démocratie, participation et élection de 2007

La « démocratie participative »⁴ ne figure effectivement dans aucun article de la constitution. Néanmoins, la charte de l'environnement⁵ et son article 7 disposant que « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relative à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » font désormais partie du préambule de la constitution⁶. La démocratie participative qui consiste à associer ou à faire participer les citoyens aux affaires publiques par l'intermédiaire de procédés participatifs⁷ et cela dans le but de se réapproprier le Politique, semble *a priori* exclue de la sphère politique. Cela peut se comprendre assez facilement dans la mesure où disposant du droit de vote, les citoyens participent de manière effective à l'exercice du pouvoir. De plus, comparée à la sphère administrative dans laquelle les administrés apparaissent comme des assujettis soumis aux autorités publiques⁸, la sphère politique offre aux citoyens le droit de

SUE, *La société civile face au pouvoir*, Presses de Science Politique, Paris, 2003 ; P. GLAUDES, *Crise de la représentation*, Université Stendhal, Grenoble, 1993.

⁴ Voir notamment : Y. JEGOUZO, « De la « participation du public » à la « démocratie participative » ? », *AJDA* n° 42, 11 décembre 2006, p. 2314 ; L. BLONDIAUX, « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in *La démocratie locale*, CURAPP, PUF, Paris, 1999, p. 367 ; C. BLATRIX, « Vers une « démocratie participative » ? Le cas de l'enquête publique », in *La gouvernabilité*, CURAPP, PUF, Paris, 1996, p. 299.

⁵ K. FOUCHER, « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement », *AJDA* n° 42, 11 décembre 2006, p. 2316.

⁶ Depuis l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, publiée au *Journal officiel* du 2 mars 2005.

⁷ On pense entre autres aux comités de quartier, aux commissions consultatives, aux commissions thématiques ou encore aux débats participatifs.

⁸ Cette vision des choses semble néanmoins à relativiser puisqu'il existe un grand nombre de procédures permettant aux administrés d'intervenir dans les procédures d'élaboration des décisions. L'enquête publique apparaît à cet

participer en étant acteur et auteur de décisions juridiquement sanctionnées, matérialisant ainsi la souveraineté du peuple.

La question qui nous intéresse est donc la suivante : dans un système juridique dans lequel la démocratie est fondée sur un régime représentatif impliquant la participation démocratique des citoyens aux élections, la « démocratie participative » peut-elle avoir une place et un rôle à jouer en période électorale ?

Nous pensons pouvoir amorcer un début de réponse à cette question. En effet, si les élections sont toujours un temps fort de la vie démocratique, celles de 2007 ont en outre fait preuve d'originalité car la campagne présidentielle a été marquée par le thème de la « démocratie participative » (I). La candidate du Parti socialiste a effectivement mené une campagne « participationniste » en mettant en place des « débats participatifs » destinés à entendre la parole des citoyens afin d'en extraire des idées et de formuler des propositions issues de la base ou tout du moins à le faire croire. De plus, les élections de 2007 ont réaffirmé l'importance accordée à la participation démocratique des citoyens au suffrage comme indicateur de santé de la démocratie du pays (II). Le fort taux de participation au premier tour de l'élection présidentielle mis en relation avec le faible taux de participation aux deux tours de l'élection législative suscite effectivement l'interrogation.

I - La « démocratie participative » dans les élections de 2007

L'idéal démocratique voudrait que la démocratie directe impliquant le principe du « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », soit la plus répandue. Or la pratique conduit à conclure le contraire dans la mesure où, même si la forme directe de démocratie est consacrée juridiquement dans la constitution par le

égard assez représentative de ces procédures. Même s'il s'agit d'une consultation aménagée et encadrée juridiquement, donnant lieu à un avis ne liant pas l'autorité administrative, il n'en demeure pas moins que la logique participative se répand dans la sphère administrative à tel point que le droit administratif a tendance à s'assouplir témoignant ainsi de la tendance « post-moderne » du droit.

biais du référendum⁹, son utilisation reste pour le moins sporadique¹⁰, ce qui révèle la faible légitimité dont il dispose. Effectivement, si l'inscription du référendum dans la constitution est juridiquement un gage très puissant pour son existence, il n'en demeure pas moins que la croyance en son bien fondé semble pour le moins aléatoire, y compris en ce qui concerne le référendum local qu'il soit consultatif¹¹ ou décisionnel¹². La pratique constitutionnelle de la V^{ème} République conduit en effet à conclure à l'hégémonie des procédés démocratiques représentatifs.

⁹ L'alinéa 1 de l'article 11 de la constitution du 4 octobre 1958 précise que « Le président de la République, sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

¹⁰ Seulement 10 référendums ont eu lieu depuis 1958 dont 8 ont reçu une réponse positive : il s'agit notamment du référendum du 28 septembre 1958 instituant la constitution de la V^{ème} République, de celui du 20 septembre 1992 portant ratification du traité de Maastricht sur l'Union européenne, de celui du 24 septembre 2000 sur le quinquennat et de celui du 29 mai 2005 concernant le traité établissant une constitution pour l'Europe pour ne citer que ceux-là.

¹¹ La loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* consacre un référendum d'initiative populaire consultatif dont les effets sont limités. Un cinquième des habitants de la commune peut effectivement demander au Conseil municipal d'organiser une consultation sur une question d'aménagement relevant de sa compétence.

¹² La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République* a effectivement consacré le référendum local décisionnel : l'alinéa 2 de l'article 72-1 de la constitution dispose effectivement que « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

Face à cette situation, la démocratie participative peut apparaître à certains égards comme une solution venant compenser et compléter les écarts entre des procédés démocratiques contraires. Effectivement, conduisant à l'association des citoyens aux affaires de la cité, la démocratie participative revêt un intérêt certain que les hommes politiques ne manquent pas de saisir y compris en « période électorale ». Nous tenterons donc de montrer que la « période électorale » est un temps propice à l'émergence de la démocratie participative (A), puis nous envisagerons la démocratie participative comme une technique éphémère dans la « période électorale » (B).

A - La « période électorale » : temps propice à l'émergence de la démocratie participative

Il s'agira ici de cibler rapidement ce que l'on entend par « période électorale » (1) et d'expliquer que cette dernière apparaît comme un temps durant lequel les conditions propices à l'émergence de la démocratie participative sont potentiellement plus réalisables qu'en temps normal (2).

1 - Délimitation de la « période électorale »

Par définition, la « période électorale » est une période limitée. Encore faut-il savoir quand elle commence et à quel moment elle prend fin.

La notion de « période électorale » figure dans le livre I du code électoral relatif à l'« Election des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux et départementaux » sans toutefois faire l'objet d'une définition précise. Elle apparaît notamment¹³ aux articles L. 51¹⁴ et R. 56¹⁵ de ce code en ce qui concerne la réglementation en

¹³ On la trouve également mentionnée à l'article L. 52-1 en ce qui concerne la propagande.

¹⁴ L'alinéa 1 énonce que « Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales ».

¹⁵ Cet article précise que « Des affiches contenant le texte des articles L. 10 à L. 14, L. 57-1, L. 60, L. 62, L. 66, L. 86, L. 87, L. 113, L. 114 et L. 116, R. 54

matière d'affichage, mais aucune indication claire et directement relative à sa durée n'est énoncée. L'alinéa 3 de l'article L. 51 précise simplement que « Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour du scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats ». A défaut d'autres éléments concrets et en interprétant cet article, on peut en déduire que la « période électorale » des élections autres que l'élection présidentielle, correspondrait à cette période de trois mois avant le premier jour du mois de l'élection à laquelle il conviendrait donc de rajouter le nombre de jours écoulés dans le mois de l'élection jusqu'à la date du jour du scrutin où elle est acquise. En ce qui concerne les élections législatives de cette année, la « période électorale » aurait donc commencé le 1^{er} mars 2007 et se serait terminée le 17 juin 2007, soit une durée de trois mois et dix-sept jours¹⁶.

En ce qui concerne l'élection présidentielle, l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962¹⁷ prévoit juste la date de publication de la liste des candidats. La loi ne prévoit aucun critère pour la période antérieure. Il convient donc d'utiliser d'autres éléments pour identifier cette « période électorale ».

C'est au travers de la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) du 7 novembre 2006¹⁸ et son annexe valant « guide d'application de la recommandation » que nous pensons

et R. 65 sont fournies par l'administration préfectorale et placardées, par les soins de la municipalité, à l'entrée de chaque mairie pendant la période électorale et à l'entrée de chaque bureau de vote le jour du scrutin ».

¹⁶ Nous précisons que cette analyse de la « période électorale » pour les élections législatives, reste pour le moins aléatoire faute d'éléments clairs et précis à ce sujet.

¹⁷ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 *relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct*.

¹⁸ Recommandation du CSA en Assemblée plénière du 7/11/2006 et publiée le 11/11/2006 au *Journal officiel*, à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue de l'élection présidentielle.

pouvoir identifier la « période électorale » présidentielle¹⁹. Effectivement, posant le cadre de l'application des principes d'équité²⁰ et d'égalité²¹ relatifs au « temps de parole »²² et au « temps d'antenne »²³ des candidats, la recommandation distingue trois périodes durant lesquelles ces principes s'appliquent de manière différenciée²⁴. La « période préliminaire » d'abord, court du 1^{er} décembre 2006 à la veille de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel²⁵. La « période intermédiaire » ensuite, s'étend du jour de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel à la veille de l'ouverture de la campagne²⁶. La « période de campagne » ou « campagne officielle » enfin, débute le jour de l'ouverture de la campagne²⁷ et se termine le jour du deuxième tour du scrutin²⁸. De son côté, le Conseil constitutionnel envisage lui aussi trois périodes successives dont les

¹⁹ Là encore, c'est avec toute la prudence que nous avançons cette hypothèse dans la mesure où aucun élément clair et précis n'existe à ce sujet.

²⁰ Le principe d'équité se fonde sur plusieurs éléments : la représentativité du candidat estimée en fonction des précédentes élections et la capacité à manifester concrètement l'intention affirmée d'être candidat par l'instauration de réunions publique, la participation à des débats et l'utilisation des moyens de communication.

²¹ Le principe d'égalité signifie que les temps de parole et d'antenne des candidats et de leurs soutiens soient égaux.

²² Le temps de parole se comprend comme l'ensemble des interventions d'un candidat ou de ses soutiens.

²³ Le temps d'antenne comprend le temps de parole et l'ensemble des éléments éditoriaux consacrés à un candidat et à ses soutiens.

²⁴ Période préliminaire : le principe d'équité s'applique pour le temps de parole et le temps d'antenne ; période intermédiaire : le principe d'égalité s'applique pour le temps de parole et le principe d'équité pour le temps d'antenne ; période de campagne : le principe d'égalité s'applique pour le temps de parole et le temps d'antenne.

²⁵ Le Conseil constitutionnel a publié la liste des candidats le 20 mars 2007.

²⁶ Le dimanche 8 avril 2007.

²⁷ Le lundi 9 avril 2007.

²⁸ Le dimanche 6 mai.

deux dernières se recoupent avec celles prévues par le CSA²⁹. Cependant, la logique financière de la première période³⁰ dégagée par le Conseil constitutionnel semble à notre sens moins représentative de la logique électorale et de l'intensité médiatique dont la période préliminaire dégagée par le CSA fait preuve dans la mesure où elles ne se situent pas sur le même plan de valeur.

Nous entendons donc la « période électorale » présidentielle comme le temps durant lequel les principes d'équité et d'égalité des « temps de parole » et « d'antenne » des candidats sont fixés de manière différenciée en fonction des trois périodes successives composant ce temps. Elle correspond donc selon nous au découpage établi par le CSA en ce qui concerne la réglementation relative à la communication publique des candidats à l'élection présidentielle. La durée de la « période électorale » présidentielle a donc été cette année de cinq mois et six jours.

On remarque au passage que les « périodes électorales » législative et présidentielle se recoupent et se superposent entre le 1^{er} mars 2007 et le 6 mai 2007. Cela apparaît comme une source de confusion surtout depuis le référendum du 24 septembre 2000 sur le quinquennat qui a entraîné la modification du calendrier électoral en prévoyant l'élection législative après l'élection présidentielle.

La « période électorale » étant définie, il convient de montrer qu'elle est un temps propice à la réalisation des conditions permettant l'émergence de la démocratie participative.

²⁹ La deuxième coïncide, comme la période intermédiaire du CSA, avec la date de publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel ; la troisième est, comme la période de campagne du CSA, la période de la « campagne officielle » prévue par l'article 10 du décret du 8 mars 2001 qui stipule que « La campagne en vue de l'élection du Président de la République est ouverte le deuxième lundi précédant le premier tour du scrutin. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure ».

³⁰ La première période qui commence un an avant l'élection correspond à une logique financière, c'est-à-dire au fait que les dépenses engagées par un candidat sont réputées effectuées à compter de cette date en vue de son élection.

2 - *Un temps propice à la réalisation des conditions d'émergence de la démocratie participative*

Le propre de la démocratie participative est peut-être d'être spontanée et éphémère et par conséquent de se développer durant des temps assez courts ne résistant pas à l'institutionnalisation. En effet, comme l'explique Hannah Arendt³¹, le système des conseils³², dont la démocratie participative est porteuse, « ont toujours péri sous le coup soit de la bureaucratie de l'Etat Nation, soit des appareils des partis »³³. Si la démocratie participative correspond à l'expérience de l'action politique que les conseils reflètent, il n'en demeure pas moins que ces phénomènes participatifs restent en général spontanés et limités dans le temps à tel point qu'ils peuvent apparaître comme des épiphénomènes.

Dans cette perspective, la « période électorale » présidentielle nous est apparue comme un temps durant lequel les aspirations participatives peuvent naître et se développer plus facilement qu'en temps normal. En effet, la nature même de la « période électorale » est favorable à l'émergence de la démocratie participative : sa durée limitée combinée à l'événement politique et institutionnel qu'est l'élection du président de la République au suffrage universel direct forment des conditions opportunes à l'émergence de la démocratie participative qui se développe en général lors d'événements éphémères particulièrement intenses tels que la « Commune de Paris » ou « mai 68 ». En effet l'intensité d'un tel événement associée à la durée limitée de la « période électorale » dans laquelle il évolue, conduit plus facilement à une émulation collective ou tout au moins au développement d'un fort intérêt des citoyens pour ce temps démocratique. De plus, la focalisation notamment médiatique sur l'événement politique que représente l'élection du président de la République au suffrage universel direct, renforce cette tendance et

³¹ H. ARENDT, *Du mensonge à la violence*, Calmann-Lévy, Paris, 1972.

³² Les conseils de quartiers par exemple, institués par la loi du 27 février 2002.

³³ H. ARENDT, *op. cit.*, p. 239.

conduit les citoyens à écouter, à discuter, à débattre et à échanger, bref à participer.

Cela semble d'autant plus important que les grands moments d'échanges et de discussions que suscitent les événements politiques majeurs pour le pays apparaissent selon nous, comme favorables à la réappropriation du Politique par les citoyens. La démocratie participative apparaît dès lors comme un complément nécessaire à la démocratie représentative dans la mesure où « l'isoloir à l'intérieur duquel nous déposons notre bulletin de vote est certainement trop étroit, car une seule personne peut s'y tenir »³⁴. L'intérêt de la « période électorale » n'est donc pas seulement d'aboutir à l'élection, mais également d'être d'une part, un temps propre à l'échange, à la discussion et à la participation des citoyens, et d'autre part, un moyen permettant de rapprocher les électeurs et les candidats. Il n'est d'ailleurs pas anodin que la loi du 27 février 2002, soit relative à la « démocratie de proximité » qui apparaît bien souvent comme le but ultime en démocratie.

Si la « période électorale » nous est apparue comme un temps propice à la réalisation des conditions de développement de la démocratie participative, il n'en demeure pas moins que cette dernière apparaît davantage dans la « période électorale », comme un instrument éphémère.

B - La démocratie participative : un instrument éphémère dans la « période électorale »

Il convient d'envisager en premier lieu l'utilisation des techniques de la démocratie participative dans la « période électorale » (1), et de saisir en second lieu l'instrumentalisation de ces techniques (2).

1 - L'utilisation des techniques de la démocratie participative

Au-delà d'un effet d'annonce ou de mode et de la démagogie dont la politique peut parfois faire preuve, la démocratie participative

³⁴ H. ARENDT, *op. cit.*, p. 240.

possède avant toute autre chose un intérêt pratique et technique : elle donne d'une part aux élus et aux administrations qui l'utilisent les moyens d'être plus proches des citoyens par l'intermédiaire d'instances telles que les conseils de quartier ou des procédés tels que les débats participatifs. Elle donne d'autre part la possibilité aux citoyens de prendre part aux affaires publiques et d'être ainsi acteur du Politique. Dans cette perspective, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité est venue renforcer les timides avancées apportées à la démocratie locale³⁵ que les lois ATR de 1992³⁶, « Aménagement du territoire » de 1995³⁷ et d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999³⁸ avaient abordé notamment en ce qui concerne la question des référendums locaux. En effet, la loi de 2002 qui s'inscrit dans le thème plus global de la démocratie locale évoque deux types de démocratie : la démocratie représentative et la démocratie participative qui se voit consacrée notamment par l'obligation de créer des conseils consultatifs de quartier dans les villes de 80 000 habitants et plus³⁹. La loi a également fait de la Commission nationale du débat public (CNDP) une autorité administrative indépendante visant à veiller à la mise en œuvre et au respect de procédures participatives des citoyens comme « le débat public »⁴⁰ en matière de grand projet d'aménagement et d'environnement.

³⁵ CURAPP, *La démocratie locale*, PUF, Paris, 1999.

³⁶ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*.

³⁷ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

³⁸ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 *d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi du 4 février 1995*.

³⁹ La loi laisse la faculté aux villes comptant entre 20 000 et 79 999 habitants de créer de tels conseils de quartier.

⁴⁰ Voir à ce sujet : B. DELAUNAY, « Le débat public », *AJDA* n° 42, 11 décembre 2006, p. 2322 ; R. PEYLET, « Quelques enseignements d'un débat public », *AJDA* n° 42, 11 décembre 2006, p. 2328.

Démocratie, participation et élection de 2007

Les principales formes de démocratie participative sont au nombre de quatre⁴¹ : l'information, la consultation, la concertation⁴² et la participation au pouvoir de décision. L'idée commune de ces dispositifs est de donner les moyens suffisants aux citoyens de connaître et de participer activement aux affaires de la cité. Il convient en fait d'associer les citoyens en les considérant non pas comme des assujettis mais comme de vrais partenaires.

C'est ce qu'a tenté de faire dans la sphère politique la candidate du Parti socialiste à l'élection présidentielle par l'instauration durant la « période électorale » d'une multitude de « débat participatifs ». L'objectif de ces derniers était d'être au contact des citoyens, de les écouter, de discuter avec eux de sujets importants tant sur le plan social, économique, que politique, et de faire ressortir des éléments concrets sous forme de propositions venant nourrir le programme du Parti socialiste. Ce faisant, la candidate socialiste a renversé la façon de faire de la politique et par conséquent de concevoir l'élaboration d'un programme politique. En effet, en s'adressant directement aux citoyens, en les écoutant et en les faisant participer à la réflexion et à l'élaboration du programme, la candidate du Parti socialiste a modifié de manière assez significative la tradition politique française. Il ne s'agit plus dans cette optique pour le citoyen d'être un spectateur passif de la politique en acceptant un programme politique clé en main, mais d'être un citoyen acteur responsable, exprimant ses idées

⁴¹ Les techniques de ces formes de démocratie participatives sont assez nombreuses. Pour n'en citer que quelques-unes, il est possible d'évoquer par exemple les « jurys de citoyens » ou « cellules de planification » consistant à discuter et à évaluer les options d'une problématique relative à la planification urbaine, les « ateliers scénario » visant à organiser des ateliers de travail sur le développement durable regroupant les élus, les experts et représentant du monde socio-économique et des habitants, et les « sondages délibératifs » consistant à construire une opinion publique en soumettant un panel de citoyens représentatifs de la population à un processus intense d'information et de discussion pour mesurer l'évolution de l'opinion des participants sur le thème abordé.

⁴² Voir par exemple : J.-C. HELIN, « La concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », *AJDA* n° 42, 11 décembre 2006, p. 2332.

et proposant des solutions afin de construire ensemble un programme politique voulu en commun.

En outre, allant dans ses discours jusqu'à évoquer les fameux « jurys de citoyens » et en appelant au référendum en ce qui concerne la question de l'entrée de la Turquie dans l'Europe, la candidate socialiste a montré que sa conception de la politique était fondée pour une part non négligeable sur la démocratie participative. S'en remettant régulièrement dans ses interventions à la mise en place de grandes consultations citoyennes et de concertations sur des questions sensibles auxquelles elles ne semblait pas vouloir ou avoir de réponses *a priori*, Madame Royal a renversé le rapport classique des citoyens au Politique.

Toujours dans une perspective participative, l'arrivée d'une émission politique de télévision d'un nouveau genre⁴³ consistant à donner la parole aux citoyens face aux candidats invités à répondre rapidement et précisément pour laisser s'exprimer le maximum de personnes, est significative. Chaque participant à l'émission témoigne en fonction de son expérience propre et cherche à convaincre de l'intérêt de sa situation personnelle à tel point que l'on glisse progressivement vers la personnalisation tant du débat politique que de la vie politique qui a tendance à se focaliser de plus en plus sur la personnalité des candidats. Le concept de l'émission était bien de mettre en avant les citoyens et leurs préoccupations et de les mettre en contact direct avec les candidats en créant un dialogue ou tout au moins un échange.

Pour autant, tant les dispositions relatives à la démocratie participative de la loi de 2002 que les techniques utilisées dans la « période électorale » restent pour le moins timorées, et la demande de participation qui a augmenté depuis quelques années reste insatisfaite : « Et pourtant, paradoxalement, malgré la proclamation réitérée de bonnes intentions et la diversité des dispositifs élaborés, la demande participative ne paraît pas satisfaite ; les réalisations restent

⁴³ Voir l'émission politique de TF1 présentée par P. POIVRE D'ARVOR intitulée « J'ai une question à vous poser ».

Démocratie, participation et élection de 2007

le plus souvent modestes, éphémères et bien en deçà des perspectives ambitieuses qui, au départ, leur étaient assignées »⁴⁴.

Ce phénomène participatif à la fois contingent et relatif, n'est peut-être pas anodin et témoigne selon nous d'une certaine instrumentalisation des techniques de la démocratie participative.

2 - *L'instrumentalisation des techniques de la démocratie participative*

La démocratie participative est d'abord une technique qui touche à la question de l'efficacité politique. En prenant en compte les motivations et les aspirations des citoyens, le système politique doit conduire à améliorer son action et à améliorer ses procédés démocratiques. Si la participation consiste à corriger les défauts du système représentatif, et à éclairer les élus sur des choix qu'ils ont à faire, il n'en demeure pas moins que la démocratie participative apparaît souvent comme une idéologie répondant à une fonction politique⁴⁵.

En effet, l'idéologie de la participation tend « à dégager un nouveau principe de légitimation [...] très opératoire et à établir un processus fort utile de réduction des conflits politiques »⁴⁶. L'idéologie de la participation, qui vient d'ailleurs au secours de l'idéologie de l'intérêt général⁴⁷ en crise, vise donc à donner une légitimité renouvelée et renforcée à ceux qui l'utilisent en favorisant l'adhésion des citoyens.

Avec la fonction politique de la démocratie participative, il ne s'agit donc plus seulement d'utiliser cette dernière comme une

⁴⁴ M. FALISE, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, Edition de l'Aube, Gemenos, 2003, p. 10.

⁴⁵ A ce sujet, voir J. CHEVALLIER, « Bilan de recherche sur la participation dans l'administration française », in *La participation dans l'administration française*, Publications de la faculté de droit et de sciences politiques et sociales d'Amiens, Amiens, 1978, p. 5 et s.

⁴⁶ A ce sujet, voir notamment l'analyse de J. CHEVALLIER, « Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt général », in *Variation autour de l'idéologie de l'intérêt général*, CURAPP, PUF, Paris, Vol.1, 1978, p. 41.

⁴⁷ F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, Paris, 1986.

technique permettant d'améliorer la relation des citoyens au Politique, mais d'utiliser les techniques de la démocratie participative comme des instruments permettant aux hommes et aux femmes politiques de légitimer davantage leurs discours et leurs actions par l'association des citoyens et le renforcement de leur adhésion. Il ne s'agit plus d'imposer *a priori* un discours et des mesures déjà construites, mais de consulter, de se concerter, voire de négocier en amont de la prise de décision. Intégrant ainsi pour partie les demandes des citoyens, l'idéologie de la participation conduit à réduire voire à éliminer les conflits qui peuvent gêner l'action politique.

La tenue de nombreux « débats participatifs » témoigne bien de l'instrumentalisation de la démocratie participative durant la « période électorale ». En effet, au regard du programme présidentiel proposé par Ségolène Royal, les « débats participatifs » n'ont pas eu tant pour effet de prendre en compte réellement la parole et les propositions des citoyens, que de renforcer l'image d'une candidate à l'élection présidentielle proche du peuple, à son écoute et discutant avec lui. De même, le discours général de la candidate socialiste faisant souvent référence à la consultation du peuple et à la concertation généralisée, joue davantage comme un appel à la demande de participation que comme une mise en œuvre concrète de la démocratie participative.

On peut donc se demander si la démocratie participative n'est pas une pratique limitée et cantonnée à des temps brefs et spécifiques durant lesquels les techniques participatives ont tendance à être instrumentalisées ? Sans répondre de manière catégorique à cette question, il semble clair que le « discours participatif », porteur d'espoir pour la démocratie, apparaît en décalage avec la réalité et la pratique de la démocratie participative en « période électorale ».

Dès lors, ne faut-il pas revenir à l'étude du système représentatif classique en focalisant l'analyse sur la « participation démocratique » des citoyens aux élections de 2007 ? C'est ce que nous proposons dès maintenant d'envisager.

II - La « participation démocratique » aux élections de 2007

A l'inverse de la « démocratie participative », la « participation démocratique » est le phénomène type illustrant le fonctionnement de la démocratie représentative. En effet, le système représentatif est fondé sur l'élection des représentants du peuple par le peuple. Dans cette perspective, la participation des citoyens au suffrage apparaît comme une manifestation fondamentale du fonctionnement du système politique. Cependant, la participation démocratique ne doit pas occulter sa part d'ombre : l'abstention qui se manifeste en proportion variable à chaque élection témoigne *a priori* des limites du régime représentatif.

Dès lors, il convient de s'interroger sur le fait de savoir si la participation démocratique peut être considérée comme une garantie du fonctionnement démocratique (A) et si l'abstention doit être envisagée comme un facteur de dysfonctionnement démocratique (B).

A - La participation démocratique : une garantie du fonctionnement démocratique ?

Non seulement la participation démocratique apparaît comme le fondement de la démocratie représentative (1), mais le taux de participation aux élections semble *a priori* pouvoir être considéré comme un indicateur de l'état de santé démocratique du pays (2).

1 - La participation démocratique : fondement de la démocratie représentative

A la différence de la sphère administrative dans laquelle les administrés sont *a priori* dans une situation assez passive face aux autorités administratives⁴⁸, la sphère politique est fondée sur la participation démocratique des citoyens aux élections.

⁴⁸ *A priori*, car il est possible de montrer qu'une certaine activité juridique existe de la part des administrés qui ne sont pas que des destinataires passifs. Les mutations actuelles du droit et du droit administratif en particulier témoignent de la tendance à l'ouverture de l'administration et à la négociation des normes qu'elle édicte.

Dès lors, la démocratie est dite représentative dans la mesure où les citoyens n'exercent pas directement le pouvoir. Ils s'en remettent pour cela à leurs représentants qu'ils élisent les jours de scrutin. L'article 3 de la constitution dispose que « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». L'alinéa 3 précise que « Le suffrage peut être direct ou indirect [...]. Il est toujours universel, égal et secret ». La question du suffrage est ici essentielle car elle implique le droit de vote et par conséquent la participation démocratique des citoyens.

M. A. Cohendet définit le droit de vote comme le « Pouvoir reconnu aux citoyens de participer par leur voix (suffrage) à la formation d'une décision ou d'un avis. Cette décision peut être relative soit à un représentant, par son élection ou sa révocation, soit à un texte ou au principe d'adoption d'un texte, par le référendum. En cas de simple consultation, l'objet du vote est seulement un avis »⁴⁹. Le droit de vote est donc un pouvoir de participation démocratique des citoyens et apparaît par conséquent comme un « des instruments essentiels de la démocratie »⁵⁰ dans la mesure où il tend à renforcer la liberté et l'égalité et à « assurer l'autonomie des citoyens »⁵¹. En outre, le vote est un droit fondamental de par son contenu et sa position dans la hiérarchie des normes. Il fait partie des fondements, des bases de la démocratie. C'est bien ce que traduit son inscription tant dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789⁵², que dans la constitution de 1958⁵³.

De son côté, P. Esplugas, pense que le caractère universel du suffrage « sous-tend que le suffrage est un *droit* reconnu à chaque

⁴⁹ M. A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 3^{ème} édition, Paris, 2006, p. 144.

⁵⁰ M. A. COHENDET, *Ibid.*, p. 144.

⁵¹ *Ibid.*, p. 144.

⁵² L'article 6 de la DDHC dispose effectivement que « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation ».

⁵³ Articles 2 et 3.

citoyen afin de désigner ses représentants »⁵⁴. Par-là même, il rejoint M. A. Cohendet, sur le fait que le droit de vote doit également être envisagé comme un droit du citoyen. En effet, le droit de vote est un droit politique composant les droits de l'homme de première génération s'adressant aux citoyens.

La participation démocratique apparaît d'autant plus importante qu'elle est porteuse des valeurs républicaines essentielles que sont l'égalité et la liberté. L'égalité du suffrage renvoie à l'expression « un homme une voix » et signifie que chaque citoyen dispose d'une voix dont la valeur est identique à celle des autres sans considération de critères religieux, politique ou sexuel. La participation est également libre puisque le vote est un droit et non un « devoir ». Chaque citoyen est donc libre d'utiliser ou non son droit sans y être forcé. A ce propos, la question du vote obligatoire apparaît dès lors comme une aberration dans notre système juridique : en rendant le vote obligatoire, on contreviendrait à cette liberté essentielle qui s'attache au fait que le vote est un droit. En faire un « devoir » ou une obligation juridique serait selon nous remettre en cause le principe de liberté.

La participation démocratique apparaît donc bien comme un fondement de la démocratie représentative et dès lors comme une garantie du fonctionnement démocratique du pays.

Sous un autre angle d'analyse, la participation démocratique peut également apparaître, *a priori*, comme un indicateur de l'état de santé démocratique de la France.

2 - La participation démocratique : indicateur de l'état de santé démocratique ?

Dans la vie politique d'un pays, les élections sont toujours des moments importants durant lesquels les commentateurs se focalisent d'abord sur la participation des citoyens au scrutin. Le pourcentage de participation apparaît effectivement comme le premier indicateur

⁵⁴ P. ESPLUGAS, C. EUZET, S. MOUTON et J. VIGUIER, *Droit constitutionnel*, Ellipses, Paris, 2004, p. 242.

auquel s'attachent tant les journalistes que les hommes politiques et les citoyens. Au-delà de l'effet médiatique du pourcentage annoncé, la participation semble témoigner surtout de l'état de santé de la démocratie à un moment donné. L'élection présidentielle de 2007 l'a d'ailleurs encore prouvé. En effet, le taux de participation dit « record » au premier tour de l'élection présidentielle, alors même qu'il ne l'était pas⁵⁵, témoigne parfaitement de l'importance qu'il revêt d'abord aux yeux des gouvernants. F. Baroin, alors ministre de l'Intérieur, déclarait le soir du premier tour, que le taux de participation « record » démontrait une « vitalité démocratique intacte qui fait honneur à notre pays »⁵⁶. Interprétant son propos, on serait tenté de dire que la « vitalité démocratique » dont parle l'ancien ministre de l'Intérieur, apparaît comme un point central, voire vital pour notre démocratie dans la mesure où elle « fait honneur à notre pays ». La France, pays des droits de l'homme et grande démocratie, ne peut effectivement que se réjouir d'un taux de participation important lors d'une élection présidentielle. Cela démontre et renforce le bien fondé de son système représentatif, de son fonctionnement démocratique et de l'intérêt que portent les citoyens pour le Politique.

On voit donc très bien comment le taux de participation apparaît comme un indicateur de la santé démocratique du pays : un fort taux de participation conduit à réaffirmer que la démocratie dans notre pays est vivante et tenace.

Cependant, lorsqu'on considère la participation comme un indicateur de la santé démocratique du pays, on doit admettre que cet

⁵⁵ Le taux de participation record au premier tour d'une élection présidentielle sous la V^{ème} République est celui de 1965 avec 84,75 %. Avec 83,77%, le taux de participation au premier tour de l'élection présidentielle de 2007 est important mais reste néanmoins inférieur d'un point. Pour le second tour de l'élection présidentielle, le taux record de participation date de 1974 avec 87,33 %. Le second tour de 2007 s'élève selon le Conseil constitutionnel à 83,97 %.

⁵⁶ Déclaration officielle du ministre de l'Intérieur le soir du 22 avril 2007, en ligne sur le site Internet du ministère de l'Intérieur : www.interieur.gouv.fr.

Démocratie, participation et élection de 2007

indicateur n'est pas toujours porteur de bonnes nouvelles. En effet, un mois après avoir connu un fort taux de participation, la participation aux élections législatives a contrebalancé totalement les analyses enthousiastes sur la « vitalité » de notre démocratie. Avec un taux de participation de seulement 59,98 %, les élections législatives ont démontré que la santé démocratique de la France n'était peut-être pas aussi bonne qu'on pouvait le penser. Si l'on considère le taux de participation comme un véritable indicateur de l'état de santé démocratique, le doute apparaît inévitable : comment effectivement appréhender à un mois d'intervalle, un écart de 24 % entre deux élections nationales dont on disait de la première qu'elle était le symbole et la preuve de la « vitalité démocratique » du pays ?

En mettant côte à côte les taux de participation des deux élections nationales successives, on se rend compte que la santé démocratique n'est peut-être pas aussi bonne que les commentaires à son sujet lors de l'élection présidentielle le laissaient présager. Une variation aussi importante du même indicateur dans un espace de temps aussi réduit suscite nécessairement l'interrogation et l'on se demande finalement si la participation entendue comme un indicateur n'apparaît pas plutôt, à un moment donné, comme un instrument au service des gouvernants dans le but de justifier et de renforcer la légitimité d'un résultat électoral. Le but inavoué est peut-être même de faire perdurer le système représentatif tel qu'il est, ce qui semble aller à l'encontre du thème récurrent de la réforme des institutions.

Dans cette perspective, le taux de participation nous apparaît au final comme un indicateur peu fiable de l'état de santé démocratique du pays et cela d'autant plus s'il est instrumentalisé dans une optique de légitimation politique.

En réalité, il nous semble que les écarts constatés entre les taux de participation aux élections présidentielle et législatives démontrent la persistance d'une crise de la représentation. Sans entrer dans les détails de l'analyse de cette crise, il nous semble que l'abstention apparaît comme un phénomène révélateur, voire emblématique de cette situation.

B - L'abstention : un facteur de dysfonctionnement démocratique ?

L'abstention est toujours apparue comme la « bête noire » de la démocratie représentative. En effet, elle porte en elle un certain malaise démocratique traduisant au mieux un désintérêt, au pire une contestation du Politique. L'abstention apparaît donc comme un phénomène important qu'il serait dommage de négliger d'une part, car elle est un phénomène démocratique inhérent à la démocratie représentative qui a souvent tendance à être instrumentalisé (1), et d'autre part, car elle est un révélateur de la crise du Politique (2).

1 - L'abstention : un phénomène démocratique instrumentalisé

A partir du moment où le vote n'est pas obligatoire, l'abstention apparaît comme inévitable. En effet, dans un système fonctionnant sur la base d'un régime représentatif, les citoyens sont amenés à élire leurs représentants grâce au droit de vote qu'il leur est accordé. Mais il semble difficile d'envisager que tous les citoyens, sans exception, utilisent leur droit au moment d'une élection. L'abstention apparaît dès lors comme consubstantielle de la démocratie à tel point que des élections sans abstention deviendraient suspectes.

L'abstention nous apparaît comme un phénomène démocratique et cela principalement pour deux raisons : la première tient au fait que le vote est un droit et non une obligation. Il est en effet interdit d'obliger un citoyen qui ne veut pas se rendre aux urnes d'y aller. Même si beaucoup de campagnes d'incitation au vote sont menées lors des élections⁵⁷, aucune obligation légale ou réglementaire n'impose le vote. Dès lors, le fait que le vote soit un droit, implique nécessairement la possibilité que ce droit ne soit pas utilisé. L'abstention semble donc intimement liée au droit de vote et même découler de sa non utilisation. En cela, il est possible de considérer

⁵⁷ Notamment par les hommes politiques eux-mêmes et surtout par l'association Civisme et Démocratie (CIDEM) dont l'objet social est de favoriser le civisme et de dynamiser la démocratie. L'association mène également des campagnes d'incitation à l'inscription sur les listes électorales, des campagnes d'incitation au vote durant les périodes électorales et d'information sur le vote.

que l'abstention est avant tout un phénomène démocratique implicitement contenu dans ce droit fondamental qu'est le droit de vote. La seconde est liée à la démocratie elle-même. En effet, comme nous l'avons déjà précisé, l'abstention est consubstantielle du fonctionnement démocratique du pays. Etant un phénomène apparaissant au moment des élections, l'abstention participe donc à l'essence même de la démocratie représentative. C'est bien parce qu'il y a démocratie représentative que l'abstention peut se manifester. Une démocratie dite représentative ne peut donc se concevoir sans abstention lors des élections⁵⁸.

Néanmoins, si l'abstention est selon nous un phénomène par essence démocratique, elle n'en demeure pas moins, lorsque son taux s'élève dangereusement au point de reléguer la participation au second plan⁵⁹, un outil que les hommes politiques en tête n'hésitent pas à instrumentaliser et à stigmatiser. L'abstention devient dès lors un mal honteux presque anti-démocratique qu'il convient de dénoncer et de combattre. Ce fut le cas en 2002 lors de l'élection présidentielle. Avec un taux d'abstention au premier tour de 28,40 % et la surprise des résultats⁶⁰, une « fronde citoyenne » s'est mise en mouvement pour inciter chacun à se rendre aux urnes et cela dans le

⁵⁸ Même dans les pays dans lesquels le vote est obligatoire (Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse...), l'abstention existe. Par exemple, l'article 207 du code électoral belge dispose que « les électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin peuvent faire connaître leurs motifs d'abstention au juge de paix, avec les justificatifs nécessaires ». Des amendes allant de 25 à 50 Euros sont prévues pour les abstentionnistes et de 50 à 125 Euros pour les récidivistes. Les sanctions prévues vont même jusqu'à rayer des listes électorales pour une durée de dix ans un électeur qui se serait abstenu au moins quatre fois pendant une période de 15 ans.

⁵⁹ Il s'avère effectivement que lorsque le taux d'abstention est faible (environ 15 %), cette dernière ne fasse l'objet d'aucune critique et que les analyses se focalisent sur le fort taux de participation illustrant la vitalité démocratique.

⁶⁰ J. Chirac et J.M. Le Pen sont les deux candidats arrivés en tête au premier tour avec respectivement 19,88 % et 16,86 % des voix.

but de la sauvegarde de la démocratie et de la lutte contre les idées extrémistes. A ce moment-là, les « abstentionnistes » ont été accusés de tous les maux, y compris de favoriser la montée de l'extrémisme et de porter atteinte à la démocratie. Or il semble que cette façon de penser soit pour le moins suspecte voire dangereuse. En effet, dans un pays dit démocratique dont les valeurs fondatrices sont la liberté et l'égalité, il semble difficilement acceptable de comprendre ce raisonnement pour le moins idéologique. En effet, dans la mesure où le vote est un droit et où le Front national est un parti politique qui, comme les autres, est considéré comme respectant les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie⁶¹, il n'est juridiquement pas fondé de considérer l'accession de J. M. Le Pen au second tour de l'élection présidentielle comme anormale. De la même manière, il est également anormal de considérer les citoyens qui ont librement décidé de ne pas utiliser leur droit de vote comme responsables de cette situation qui au fond est issue du fonctionnement démocratique normal du pays. On se rend compte ici que l'abstention est en fait utilisée comme un instrument explicatif de la présence de l'extrémisme. Elle apparaît dès lors comme le bouc émissaire d'une situation dont on ne cherche pas à comprendre réellement les raisons explicatives.

Si l'abstention est instrumentalisée lorsque son taux est considéré comme élevé, il s'avère en réalité que ce phénomène démocratique illustre davantage l'existence d'une crise du Politique et plus précisément du système représentatif.

2 - L'abstention : révélateur de la crise de la représentation

Le paradoxe de l'abstention, c'est qu'elle tout autant décriée qu'ignorée. Lorsque son taux dépasse les 25 % elle subit des attaques multiples et lorsque son taux se situe entre 15 et 20 %, c'est la participation qui est encensée. Mais ce que l'on semble oublier ou ne

⁶¹ L'article 4 de la constitution dispose que « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ».

pas vouloir prendre en compte sérieusement, c'est que dans tous les cas, l'abstention signifie que plusieurs millions de personnes⁶² n'utilisent pas leur droit de vote pour des raisons qui leur sont propres. Lors des élections législatives de cette année, et alors même que la participation avait presque battue des records à l'élection présidentielle, l'abstention est montée si haut qu'elle a, contre toute attente, battu le record. Avec 40,02 %, l'abstention est venue effectivement jouer le trouble fête de ces élections et n'a pas manqué à cet égard d'être instrumentalisée et de faire l'objet de vives critiques. Une fois de plus, l'abstention est apparue comme le mal à combattre.

Il semble qu'en réalité le combat ne soit pas à mener contre l'abstention elle-même, mais contre l'absence de prise en compte sérieuse dont elle fait preuve autant que contre son instrumentalisation. Car le mal dont souffre la démocratie n'est pas au fond l'abstention en tant que telle, mais les raisons profondes qui conduisent des millions de citoyens à ne pas mettre en œuvre leur droit de vote. En effet, il est courant d'entendre que le régime représentatif est en crise à tel point que l'on parle d'« Archéologie de la crise de la représentation politique »⁶³.

Les citoyens n'accordent plus facilement qu'auparavant leur confiance aux gouvernants notamment en raison du fait que ces derniers les ont trop souvent déçus en ne respectant pas leurs promesses électorales une fois au pouvoir. Les représentants ne sont plus considérés comme des individus au service de l'intérêt général de l'institution étatique, ils sont perçus désormais comme défendant leurs propres intérêts dans la sphère politique. Le pouvoir n'est donc plus dépersonnalisé, c'est-à-dire détaché de la personne de chaque gouvernant, mais ancré dans la personne des gouvernants. De ce fait, les conflits et les rapports de pouvoir qui étaient autrefois masqués par une représentation politique fondée sur l'intérêt commun du groupe, sont désormais visibles et révèlent ainsi la réalité du pouvoir

⁶² Environ 7 millions de personnes se sont abstenues pour l'élection présidentielle et environ 17,5 millions pour les élections législatives sur les 44,5 millions d'électeurs que compte la France.

⁶³ D. MINEUR, *op. cit.*, note de bas de page n° 3.

dans la sphère politique. La médiatisation des querelles de pouvoir dans la classe politique, y compris au sein des partis politiques tel que c'est le cas actuellement pour le Parti socialiste, dévoile publiquement de la violence des rapports de force qui existent entre les gouvernants et conduit ainsi la sphère politique à ne plus être séparée et différenciée de la société civile. Dans ce contexte, il est légitime de se demander s'il est encore possible d'avoir confiance et de croire en la représentation politique. En effet, quand les rapports de forces sont mis à nu et que l'intérêt général cède le pas aux intérêts particuliers, il devient difficile de croire en la sincérité et la légitimité de l'action politique qui est censée être détachée de toute considération personnelle. L'abstention peut trouver là un terrain favorable à son développement.

Dès lors, c'est le sens même de la démocratie représentative qui semble mis en cause et fuyant. Et l'on est tenté avec P. Rosanvallon d'avancer l'idée que la démocratie est toujours « inachevée »⁶⁴ et que nous sommes même entrés dans l'ère de ce que l'auteur appelle « La contre-démocratie »⁶⁵, c'est-à-dire dans un âge où la politique souffre d'une crise de confiance grave de la part de citoyens toujours mieux informés et se méfiant davantage de leurs représentants en défiant la démocratie.

Pour limiter cette tendance, le vote blanc peut apparaître comme un moyen de répondre aux souhaits de certains abstentionnistes⁶⁶. Ce dernier leur permettrait effectivement d'exprimer leur désaccord tout en participant officiellement à l'élection. La démocratie ferait vraisemblablement une avancée non négligeable dans la mesure où elle prendrait en compte, aux sens propre et figuré, la volonté des citoyens en désaccord, mais souhaitant participer aux élections. Une

⁶⁴ P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée*, Editions Gallimard, Paris, 2003.

⁶⁵ P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Editions du Seuil, Paris, 2006.

⁶⁶ Nous pensons effectivement que le vote blanc ne suffirait pas à faire participer aux élections tous les abstentionnistes. Certains d'entre eux ont sans doute des raisons que le vote blanc ne suffirait pas à écarter.

Démocratie, participation et élection de 2007

nouvelle proposition de loi tendant à reconnaître le vote blanc a d'ailleurs été déposée au Sénat le 11 juin dernier par Y. Detraigne.

*

* *

Si la démocratie représentative est une solution incontournable permettant au peuple souverain de choisir par l'élection ses représentants, il n'en demeure pas moins qu'elle montre de plus en plus ses limites.

Une des solutions à la crise sérieuse que traverse notre démocratie réside sans doute dans l'utilisation de nouvelles méthodes de démocratie. A ce titre, la « démocratie participative » dont nous avons montré la présence lors des élections nationales de cette année apparaît comme une alternative non négligeable⁶⁷. Il semble effectivement qu'elle soit un complément intéressant de la démocratie représentative qui a besoin pour sortir de la crise dans laquelle elle est entrée, de techniques démocratiques différentes, laissant davantage de place à la participation des citoyens, notamment dans la prise de décision.

Cependant, il est à craindre que cette solution, que consacre certes de manière timorée la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, ne soit qu'une illusion dans la sphère politique. En effet, d'une part parce que la démocratie participative prend généralement forme durant des moments assez brefs où elle a tendance à être instrumentalisée dans un souci de renforcement de légitimité politique et, d'autre part, parce que la participation démocratique est encensée et l'abstention instrumentalisée dans le but de sauver les apparences de la bonne santé démocratique du pays, il y a peu de chance que s'établisse une réelle « démocratie

⁶⁷ La « démocratie continue » peut également être considérée comme une alternative : D. ROUSSEAU (sous la direction de), *La démocratie continue*, LGDJ-BRUYLANT, Paris, 1995.

participative » venant compléter une démocratie représentative malmenée.

Au final, le problème de fond que soulève ces quelques réflexions est peut être davantage lié à l'instrumentalisation des techniques démocratiques représentatives et participatives, c'est-à-dire à leur utilisation dans un but idéologique visant à préserver et à renforcer la position de domination qu'occupent les représentants élus au sein du système politique. Mais cette lutte pour le pouvoir dépasse le cadre de notre propos.

LES ELECTIONS FRANÇAISES DE 2007 VUES D'ALLEMAGNE

**par Jérôme Germain,
chercheur au Centre d'études et de recherches constitutionnelles et
politiques de l'Université de Toulouse et à la chaire de droit
comparé de la Faculté de droit de l'Université
de Bielefeld (Allemagne), enseignant
aux universités de Bielefeld,
Bochum et Dusseldorf**

Il n'est pas sûr que l'Allemand qui a suivi avec assiduité les dernières élections françaises dans les médias de son pays passe ses prochaines vacances en France. Nous nous proposons ici de montrer comment les Allemands et notamment leurs médias ont rendu compte des élections présidentielles et législatives françaises de 2007, et à cette occasion quelle image de la France et de nos institutions politiques ils ont relayée.

Notre recherche n'est ni sociologique, ni exhaustive, ni statistique. Elle se limite à une approche juridique et politique des idées et des discussions qui ont entouré en Allemagne la présidentielle et les législatives françaises de 2007. Elle essaye de dégager les lignes de force et les tendances générales véhiculées par les médias et l'opinion publique allemands et relatives aux élections de cette année. Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes concentrés sur les principaux médias et notamment la presse écrite la plus rigoureuse. Ainsi nous sommes-nous principalement appuyés sur *Die Frankfurter allgemeine*

Zeitung (conservateur), *Der Spiegel* (libéral), *Die Zeit* (centre-gauche) et *Die Süddeutsche Zeitung* (gauche). Nous avons aussi eu recours à des émissions de radio (notamment sur « Deutschland Radio Kultur ») et de télévision (principalement sur « ARD »).

Pour réaliser ce travail, nous avons procédé à une double objectivation. Nous avons d'une part tenté de replacer notre propre point de vue dans l'éventail des points de vue possibles. Nous avons d'autre part axé notre compréhension du point de vue allemand sur la France comme étant une comparaison implicite des Allemands avec l'Allemagne. C'est pourquoi nous avons replacé les appréciations et les jugements des Allemands dans leur contexte. Pour les interpréter convenablement, il fallait les comprendre comme des confirmations ou des infirmations des questions et des solutions qui occupent et préoccupent les Allemands. Par ailleurs, nos voisins d'Outre-Rhin ont eu les moyens de suivre avec précision les élections françaises et ils s'y sont autant intéressés qu'aux élections américaines et plus qu'aux élections d'aucun autre pays. Cependant, la densité des informations à assimiler a créé un décalage entre des articles très précis et les approximations retenues par le plus grand nombre des lecteurs. Malgré tout, ces élections ont été l'occasion de mieux connaître la France. Il en émerge une vision sans idéalisme. Les programmes et le personnel politiques français ne semblent pas en phase avec le paysage politique allemand. La France ne semble un modèle à suivre ni sur le plan socio-économique, ni sur le plan institutionnel. Les Allemands ont l'impression d'avoir des problèmes semblables à ceux des Français ou bien qu'ils pourraient un jour se retrouver dans la même situation. Mais ils ont aussi l'impression de mieux y faire face pour l'instant.

Élection française prédominante, la présidentielle a été suivie comme telle en Allemagne, même si aucun candidat n'a réussi à acquérir une stature de référence pour les Allemands (I). Le débat allemand sur la France lors de la campagne présidentielle a permis de préciser la vision de l'Allemagne sur la société et les institutions politiques de la France (II).

Les élections françaises vues d'Allemagne

I - la perception peu enthousiaste des candidats à la présidentielle

Aucun des prétendants à l'Élysée ne s'est imposé auprès des Allemands. Les finalistes de la présidentielle (A), à l'instar des autres candidats (B), ont suscité plus de réserves que d'enthousiasme.

A - Les doutes sur les finalistes de la présidentielle

Mis à part les sympathisants de la CSU (l'aile bavaroise de la CDU, présidée par Edmund Stoiber) et l'aile libérale-conservatrice de la CDU (le parti démocrate-chrétien de la chancelière Merkel) qui voyait dans Nicolas Sarkozy « le Stoiber français » (2) et quelques sociaux-démocrates critiques tant à l'égard de la Grande coalition actuellement au pouvoir que des néo-communistes du parti « die Linke » (la gauche) qui ont cru pouvoir se reconnaître dans Ségolène Royal (1), les principaux candidats à la présidentielle français sont apparus décalés par rapport à l'électorat allemand.

1 - Les promesses inactuelles de la candidate socialiste

La candidate socialiste a plus séduit sur la forme que sur le fond. Les commentateurs ont souligné la coexistence d'éléments économiquement libéraux et d'éléments sociaux-étatistes difficilement compatibles dans son programme. Les Allemands la trouvaient soit trop blairiste, soit trop archaïque. Beaucoup ont déploré le retard de son parti, considéré comme trop idéologique, à se moderniser à l'unisson des autres partis sociaux-démocrates européens. Seule sur la forme, les critiques furent laudatrices, sûrement par comparaison avec son adversaire de l'UMP. Les voix qui l'ont défendue ont souvent mis en avant sa méthode perçue comme plus consensuelle, plus ouverte aux compromis et jugée plus graduelle que chez son adversaire conservateur. Les concepts de démocraties participatives et de jurys de citoyens experts ont ainsi été appréciés positivement par la presse de droite comme de gauche, malgré le manque de précision de leur contenu. D'autres se sont réjouis de l'effet d'entraînement qu'aurait eu pour l'Europe et l'amitié franco-allemande un couple de dirigeantes...

2 - Les promesses incertaines du futur président

Les jugements sur le candidat Sarkozy ont été plus contrastés. Certains commentaires minoritaires ont craint qu'il ne soit porteur d'une politique étroitement chauviniste, privilégiant la France au détriment de la sortie de la crise de l'Union européenne. Ses positions durant la campagne sur la Banque centrale européenne, sur les retraites ou sur l'identité nationale ont été interprétées à cette aune. Sur un autre registre, de nombreux Allemands se sont montrés plutôt réservés sur le programme de l'actuel président. Si beaucoup, de droite comme de gauche, ont jugé son diagnostic sur le décrochage de la France lucide et sa thérapie de rupture libérale globalement juste, sa capacité à les mettre en oeuvre a été appréciée avec plus de sévérité¹. D'une part, son supposé bonapartisme peu soucieux de dialogue et de compromis est peu compatible avec les canons démocratiques allemands. D'autre part, il lui a été reproché de se priver des moyens de réussir ses réformes à cause de multiples promesses dispendieuses et clientélistes, contradictoires avec la fibre libérale-moderniste de son discours et économiquement peu efficaces.

B - Les interrogations sur les autres candidats

Ni les démocrates-chrétiens, majoritaires en Allemagne, ni les sociaux-démocrates, plus modérés en Allemagne, ne se sont massivement reconnus dans François Bayrou (2). Par ailleurs, les Allemands éprouvent une méfiance compréhensible à l'égard des extrêmes (1).

1 - Le poids inquiétant du vote protestataire

Si les Allemands considèrent la bipolarisation et le scrutin majoritaire comme insuffisamment démocratiques, l'importance du vote protestataire d'extrême droite et d'extrême gauche a été interprétée, malgré son déclin par rapport à 2002, comme le symptôme d'un profond malaise, souvent méconnu avant les élections. Une extrême-droite au-dessus de 5 % (!) les effraie dans un

¹ *Die Zeit* du 26 avril 2007.

Les élections françaises vues d'Allemagne

pays comme la France... La présence de trois candidats trotskistes et d'une candidate communiste leur semble être l'étonnant exotisme ou le luxueux privilège d'un pays qui n'a jamais connu de dictatures « populaires » à ses frontières... Ces candidats n'ont d'ailleurs trouvé grâce qu'aux yeux des sympathisants du parti « die Linke ». Il s'inspire des altermondialistes français, mais, contrairement à eux, vient de réussir son unité et devrait faire sous peu son entrée dans la plupart des Parlements des *Länder* de l'ouest. Il est déjà bien implanté à l'est. « Die Linke » commence d'ailleurs à critiquer le manque d'organisation de ses homologues français et pourrait lui ravir le rôle de figure de proue de l'alter mondialisme européen.

2 - les ambivalences centriste et populiste du candidat démocrate-chrétien

L'émergence de Francois Bayrou a été accueillie par une vague de sympathie. Il semblait posséder les qualités de Ségolène Royal et de Nicolas Sarkozy, sans en avoir les défauts. Les journaux les plus rigoureux ont cependant contribué à modérer l'enthousiasme initial². Plusieurs commentateurs ont montré que si son programme mettait avec raison en avant la discipline budgétaire, le renforcement du Parlement et la modernisation du système éducatif, son discours, en revanche, s'appuyait sur les ressorts habituels du populisme anti-système, qui oppose les petits aux gros, le bon sens, la bonne volonté et l'union nationale aux schémas réputés dépassés et aux intérêts qualifiés de politiciens des partis traditionnels.

II - La perception du système politique et social

Les Allemands aiment toujours la chanson et la cuisine françaises. Mais ni l'organisation sociale (*A*), ni le système politique français (*B*) ne sont des exemples. Ils seraient plutôt des contre-exemples qui incitent à suivre une autre voie. Cette appréciation atténuée la tendance à l'autocritique, parfois excessive, de nos voisins d'Outre-Rhin. Elle renforce aussi l'attractivité du modèle anglo-saxon.

² *Die Zeit* du 26 avril 2007.

A - Le contre-exemple d'une société mal en point

Malgré la reconnaissance de points forts prometteurs (1), la société française leur semble avoir pris du retard dans son adaptation à la mondialisation (2), ce qui serait source d'un malaise grandissant.

1 - La reconnaissance de points forts

Outre l'admiration profondément enracinée en Allemagne pour la culture et les paysages français, l'existence de secteurs économiques de pointe n'a pas non plus été passée sous silence. Il a été rappelé que l'hexagone demeure la première destination touristique mondiale, devant l'Espagne et les USA, ce que peu d'Allemands savent. Total, L'Oréal, LVMH, AXA, Carrefour et BNP-Paribas font partie des entreprises communément connues et reconnues en Allemagne. Le TGV et notre système de santé sont souvent présentés comme supérieurs à leurs homologues d'Outre-Rhin.

2 - Le refus de s'adapter à la mondialisation

Cependant, la France a tendanciellement été présentée par la presse allemande comme l'homme malade de l'Europe du XXI^{ème} siècle. Son décrochage économique et son déclin de pays vivant sur son passé glorieux, inadapté aux exigences nouvelles de la mondialisation, ne font plus débat³. Son manque d'autocritique et ses illusions sur son poids véritable ont été présentés comme des faits objectifs. Qu'elle recherche des boucs-émissaires comme l'Europe, plutôt que se réformer lui a été unanimement reproché⁴. Pour étayer ces affirmations ont été cités à l'appui l'immobilisme chiraquien, le déficit commercial, la dette abyssale, la centralisation encore excessive et surtout le chômage endémique et l'inquiétant échec de l'intégration⁵. De même que chez nous, le déclin de la France est

³ *Die Zeit* du 3 mai 2007.

⁴ *Die Süddeutsche Zeitung* du 7 mai 2007.

⁵ *Der Spiegel* du 23 avril 2007.

Les élections françaises vues d'Allemagne

devenu un genre littéraire à part entière en Allemagne. Il donne parfois lieu à des publications outrancières et plagiaires comme *Ist Frankreich noch zu retten ?*⁶. Même si l'on oublie ce type d'ouvrage, le tableau est saisissant et dessine probablement en négatif dans l'inconscient de nombreux lecteurs ce que l'Allemagne a évité grâce aux réformes douloureuses du chancelier Schröder et de l'actuel gouvernement de « Grande Coalition ». Notons enfin que l'image de la France en tant que patrie des droits de l'homme est à restaurer. La situation des droits de l'homme a en effet été jugée par tous moins bonne qu'en Allemagne.

B - Un présidentielisme peu exemplaire

La concentration d'autant de pouvoirs entre les mains d'une seule personne, aussi peu responsable, sans les contrepoids du régime présidentiel américain, et, de surcroît, en décalage avec la lettre de la constitution, est incroyable dans la patrie des droits de l'homme pour la plupart des Allemands (1). Ils se sont aussi souvent inquiétés des effets dévalorisateurs pour le Parlement de l'élection directe du président français quelques semaines avant les législatives (2).

1 - La répulsion pour l'élection directe du président

À l'exception de prises de positions qui relèvent plus de la posture que de la proposition sérieuse (b), les Allemands considèrent l'élection directe du président comme plus monarchique que démocratique (a).

a - L'élection directe du président à l'origine de tous les maux français ?

Une thèse stimulante, mais pêchant par ses excès, a connu un succès médiatique relatif, en raison de sa résonance avec ce que les Allemands éprouvent pour le pouvoir personnalisé. Benjamin Korn, dramaturge allemand vivant à Paris, a tenté de démontrer que tous

⁶ *Peut-on encore sauver la France ?* aux éditions Propyläen, 2007. Voir aussi *Die Zeit* du 10 mai 2007.

les problèmes de la France étaient dus à l'élection directe du président de la République. Il a ainsi expliqué que la légitimité démocratique supérieure que lui confère son élection renforce le centralisme français, l'opacité étatique et l'autisme du chef de l'État. L'absence de contre-pouvoirs, surtout au sein de sa majorité parlementaire, est contre-productive pour régler les problèmes et trouver des solutions. Il est non seulement puéril de penser qu'un seul puisse tout améliorer. Le manque de débat et de compromis débouche sur l'absence de réformes efficaces⁷.

b - Le débat autour de la proposition du président fédéral Köhler

Malgré ce réquisitoire, le président allemand Horst Köhler, de la CDU, a proposé, le 24 juin 2007, la ré-introduction de l'élection directe du chef de l'État⁸. Ce n'est pas la première fois que le président Köhler tente de renforcer son rôle politique, bien qu'il soit douteux que le suffrage universel l'eût désigné. Les partis d'opposition au Bundestag (c'est à dire les libéraux, les verts et « die Linke ») ont salué cette idée. L'ancien président de la SPD (les sociaux-démocrates), aujourd'hui président de « die Linke », Oscar Lafontaine, a qualifié une telle initiative de progrès vers la démocratie directe. En revanche, la majorité CDU-SPD a fermement rejeté de toute modification de la loi fondamentale allant dans ce sens. D'une part, il a été relevé que pour être élu, le futur président devrait faire des promesses qu'il ne serait pas en mesure d'honorer car dépassant ses prérogatives constitutionnelles. D'autre part, il a été avancé que l'élection directe du président fédéral lui donnerait une influence renforcée qui conduirait à un décalage entre le texte et la pratique. Ces critiques ont non seulement montré la détermination des principaux partis à éviter de retomber dans les erreurs de Weimar. Elles prouvent aussi une bonne compréhension des institutions de la France.

⁷ *Die Zeit* du 4 avril 2007.

⁸ Lors de l'émission politique phare de la télévision allemande sur ARD.

Les élections françaises vues d'Allemagne

2 - L'aggravation de l'abaissement du Parlement par la primauté temporelle de la présidentielle

Les Allemands aiment les majorités stables et la représentation proportionnelle, aussi contradictoires que cela puisse paraître de prime abord. La sagesse des électeurs, le sens du compromis des partis et la rationalisation de la censure ont rendu inutile l'instauration d'un scrutin majoritaire. Les élections législatives françaises de 2007 ne pouvaient donc que les laisser insatisfaits. Ils ont bien vu que la tenue des législatives dans la foulée de la présidentielle, couplée à un désintérêt de l'électorat, était de nature à maintenir les députés dans une situation de légitimité politique moindre par rapport au président. Il n'est donc pas passé inaperçu qu'une telle majorité ne serait pas seulement stable mais surtout inféodée au président⁹. Cet angle d'attaque de la présidentielle au suffrage universel direct comme étant un facteur d'affaiblissement du Parlement a été souvent développé. L'introduction de la proportionnelle aux législatives a par ailleurs semblé être un important élément de démocratisation de nos institutions. Plusieurs commentateurs l'ont placé en tête des réformes constitutionnelles dont la France avait grand besoin.

⁹ *Die Frankfurter allgemeine Zeitung* du 12 juin 2007.

**UNE REFORME CONSTITUTIONNELLE DE TROP :
LE GEL DU CORPS ELECTORAL CALEDONIEN**

par Olivier Gassiot,
docteur de l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques

La Nouvelle-Calédonie, après une période de calme relatif, est revenue sur le devant de la scène française à la faveur de la triple révision constitutionnelle qui a eu lieu le 23 février 2007. La métropole française et le « caillou »¹ ont une longue histoire commune. En effet, c'est le 24 septembre 1853 que la Nouvelle-Calédonie est devenue française lorsque l'amiral Fébvriers-Despointes prit possession de l'île au nom de l'empereur Napoléon III². La situation sur « le caillou » a longtemps été tourmentée et cela s'est traduit par la succession de nombreuses révoltes³ comme de nombreux statuts⁴. De 1854 à 1870, seul le chef de l'État, l'Empereur

¹ Surnom de la Nouvelle-Calédonie.

² La prise de possession des îles Loyauté ne se fera qu'en 1869.

³ La plus célèbre de ces révoltes aura lieu en 1878. C'est en son souvenir qu'un des premiers mouvements indépendantistes se nommera en 1974 « groupe de 1878 ».

⁴ Pour une étude complète de ces statuts et leurs conséquences voir : R. FRAISSE, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie »,

en l'occurrence, possédait le pouvoir « législatif » sur le territoire colonial⁵. Cependant, par souci d'efficacité, Napoléon III avait délégué cette capacité au gouverneur colonial de la Nouvelle-Calédonie⁶. De 1870 à 1947, cette capacité a été étendue au Parlement par un sénatus-consulte⁷ qui retire son caractère constitutionnel au précédent de 1854. Cette possibilité offerte au chef de l'État a été conservée durant toute la III^{ème} République alors que le constituant de 1946 a transféré provisoirement -jusqu'en 1947- cette compétence au président du Conseil. Le partage des compétences entre le Parlement et le président de la République est consacré par l'article 72 de la constitution de 1946. Le premier se voyait reconnaître sa compétence exclusive dans certains domaines (législation criminelle, libertés publiques...) alors que les autres pouvaient être étendus outre-mer par décret présidentiel.

Ces quelques repères nous permettent de voir que pendant un siècle la Nouvelle-Calédonie a été entièrement soumise au pouvoir central métropolitain, qu'il soit parlementaire ou lié à l'exécutif. En pratique, la population locale n'était alors dotée d'aucune autonomie puisque le code de l'indigénat a prévalu pour réglementer les situations des habitants jusqu'en 1946, date de la dévolution du statut de territoire d'outre-mer à cet archipel du Pacifique sud formé de l'île principale et de l'archipel des Loyautés. C'est pourquoi il a été interdit aux indigènes -kanaks essentiellement- d'accéder au suffrage durant ces années. En outre, il faut souligner que le suffrage ne deviendra réellement universel qu'en 1957⁸, lorsque l'ensemble de la

R.F.D.A., 2000, n° 16, p. 77 et s. ; F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Économica, 149 p., 2000, p. 1 et s. ; A. VIOLA, « La révision constitutionnelle du 6 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie », *Les 40 ans de la V^{ème} République, Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 1998, p. 429 et s.

⁵ Article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

⁶ Extension du champ de l'article 7 de l'ordonnance de Louis-Philippe du 28 avril 1843.

⁷ Sénatus-consulte du 21 mai 1870.

⁸ Voir J.-Y. FABERON, « Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie

Le gel du corps électoral calédonien

population, Kanaks comme Caldoches, sera admis à exercer une pleine et entière citoyenneté au sein du territoire d'outre-mer à qui il est confié de l'autonomie par la loi Defferre⁹.

À partir de cette date, on assiste à un profond changement, qui dure encore de nos jours en grandissant : la Nouvelle-Calédonie acquiert inexorablement des compétences propres¹⁰, même si celles-ci varieront avec le temps¹¹. Cette autonomie doit se comprendre comme « la situation de collectivités ou d'établissements n'ayant pas acquis une pleine indépendance vis-à-vis de l'État dont ils font partie ou auquel ils sont rattachés, mais dotés d'une certaine liberté interne de se gouverner ou de s'administrer eux-mêmes »¹². Cette capacité, qui est reconnue aux territoires d'outre-mer lors du chant du cygne de la IV^{ème} République, est réaffirmée par le pouvoir constituant qui instaure la V^{ème} République¹³. En conséquence, il est attribué au Parlement¹⁴ -soit à la représentation nationale- le soin de fixer les statuts des territoires d'outre-mer par le biais de la législation organique qui entraîne le contrôle obligatoire¹⁵ du Conseil constitutionnel. Règle qui assure un contrôle juridictionnel protecteur de leurs particularismes.

adopté par les assemblées parlementaires en 1999 », *R.F.D.C.*, 2001, n° 46. Particulièrement la seconde partie de l'article.

⁹ Loi du 26 juillet 1957.

¹⁰ J.-M. , « La répartition des compétences », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, La Documentation Française, 462 p., 15 juin 2000, p. 257 et s.

¹¹ Voir en ce sens R. FRAISSE, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 88.

¹² G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2005, p. 93.

¹³ Article 74 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Alinéa 1 de l'article 62 de la constitution du 4 octobre 1958 : « Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la constitution ».

À la suite des actions parfois violentes¹⁶ du mouvement indépendantiste, né durant les années 1970, l'État, pour apaiser les tensions, change le statut réglementant le « caillou ». Cela entraînera une valse rapide des réglementations locales, tantôt centralisatrices tantôt décentralisatrices, au cours des années 1980. Ceci aura pour résultat que les parties signataires¹⁷ à l'accord de Nouméa de 1998 exigeront une période de stabilité longue -dix à quinze ans- afin de garantir le transfert irréversible¹⁸ des compétences¹⁹ que l'État acceptait de livrer au Congrès calédonien²⁰.

Si, à la fin du siècle dernier, la Nouvelle-Calédonie avait fait la une de l'actualité politique et des faits divers, par le biais d'une triple²¹ révision constitutionnelle²² elle est revenue sous les feux des projecteurs ces derniers mois. Le 23 février 2007²³, Le Parlement réuni en Congrès a adopté cette réforme relative au corps électoral calédonien. En effet, dans un anonymat presque complet²⁴, alors que

¹⁶ Voir en ce sens les événements qui ont amené à la tragédie de la grotte d'Ouvéa.

¹⁷ L'État français, le Front de libération nationale kanak et socialiste (F.L.N.K.S.) et le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (R.P.C.R.).

¹⁸ J. PAGE, « La souveraineté partagée : irréversibilité et auto-organisation », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 275 et s.

¹⁹ Compétences délimitées par l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999.

²⁰ Alinéa 2 de l'article 77 de la constitution du 4 octobre 1958 : « Les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ».

²¹ Les deux autres révisions adoptées ont eu pour objet le statut du président de la République ainsi que la consécration constitutionnelle de la prohibition de la peine de mort.

²² Loi constitutionnelle du 23 février 2007, n° 2007-237.

²³ Publiée au *Journal officiel* le 24 février 2007.

²⁴ Il ne reste qu'à déplorer, à la suite du professeur Olivier Gohin, le peu de réactions de la doctrine sur ce sujet. O. GOHIN, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *A.J.D.A.*, 16 avril 2007, p. 800.

Le gel du corps électoral calédonien

pourtant la matière était hautement symbolique -l'établissement du droit du sang sur le territoire de la République-, le pouvoir constituant dérivé a tenu à modifier notre constitution. Par ce moyen, il a pu contourner une jurisprudence du Conseil constitutionnel²⁵ qui avait donné une interprétation en « glissement »²⁶ de la composition du corps électoral calédonien, et ainsi offrir le dernier mot au pouvoir politique. Ce dernier point traduit d'ailleurs la prépondérance²⁷ regrettable des représentants/gouvernants dans la procédure de modification de notre texte fondamental par rapport au Souverain²⁸. Pour souligner ce phénomène avec encore plus d'acuité, il suffit de remarquer qu'une seule réforme de notre charte fondamentale a directement entraîné la participation du Peuple : le passage du septennat au quinquennat pour la durée du mandat du chef de l'État²⁹. Il est remarquable également qu'en ce domaine il soit plus difficile de destituer le chef de l'État, une autorité pourtant constituée, étant donné qu'il suffit d'une majorité des deux tiers des parlementaires³⁰, que de retoucher notre charte fondamentale qui peut être modifiée par une simple majorité des trois cinquièmes³¹.

C'est par la révision constitutionnelle de février 2007 qu'a été autorisé le gel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie. Si le suffrage n'est plus universel en France depuis l'accord de Nouméa³² et la loi constitutionnelle³³ qui a autorisé son affirmation comme principe fondamental, l'accès au droit de vote est devenu encore plus

²⁵ Décision du 15 mars 1999, n° 99-410 DC, *Rec.* 51, *RJC* I-812.

²⁶ Voir *infra* II B pour les explications sur ce point.

²⁷ Voir en ce sens nos remarques : O. GASSIOT, *Du Conseil constitutionnel comme contre-pouvoir juridictionnel sous la V^{ème} République*, Thèse, 2006, Toulouse, particulièrement partie II, titre I, chapitre II.

²⁸ Alinéa 1 de l'article 3 de la constitution du 4 octobre 1958 : « La Souveraineté nationale appartient au Peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

²⁹ Loi constitutionnelle du 2 octobre 2000, n° 2000-964.

³⁰ Article 68 de la constitution du 4 octobre 1958.

³¹ Article 89 de la constitution du 4 octobre 1958.

³² Accord signé le 5 mai 1998 et publié le 27 mai de la même année.

³³ Loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, n° 98-610.

difficile depuis cette réforme qui implique l'établissement d'une citoyenneté calédonienne héréditaire³⁴. Sous le couvert du maintien de la paix civile, l'accès au droit de vote en Nouvelle-Calédonie s'est considérablement réduit avec l'assentiment tacite des commentateurs que l'on a connu plus rapides dans leurs réactions et moins bienveillants envers les atteintes à nos valeurs cardinales. L'importante période électorale traversée³⁵ et l'éloignement géographique ne nous semblent pas être des raisons suffisantes pour justifier de nouvelles atteintes à l'une des plus importantes conquêtes de la République et de la démocratie : l'universalité du droit de vote.

Cette révision constitutionnelle implique qu'un Français a, sur le territoire de la République certes ultramarin mais tout de même français, un accès plus restreint encore que précédemment au droit de vote lors des élections provinciales. Afin de parfaitement matérialiser ce phénomène, il suffit de reprendre l'exemple du professeur Olivier Gohin³⁶ : si un Maltais peut voter aux élections municipales de n'importe quelle ville française, en revanche un Français, sur le territoire national, peut -et c'est encore plus flagrant dorénavant- ne pas pouvoir se prononcer lors des élections aux trois assemblées de province et au Congrès calédonien. En conséquence, tout citoyen français qui a fixé ou qui fixera son domicile en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998, et ce quelle que soit la durée de sa présence sur « le caillou », sera en droit exclu des scrutins précités. On le verra plus loin³⁷, l'interprétation du Conseil constitutionnel, dite en glissement, visait à justement ouvrir l'accès à la citoyenneté calédonienne à tout Français résidant sur le « caillou » depuis dix ans et ce sans préjudice de la date de son entrée sur ce territoire ultramarin. Par ce biais, le Conseil constitutionnel évitait que l'accès à la citoyenneté se fasse exclusivement de manière héréditaire, par le

³⁴ O. GOHIN, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 806.

³⁵ Élections présidentielles et législatives.

³⁶ O. GOHIN, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 800.

³⁷ Voir la seconde partie de ce travail.

sang.

Si les développements qui vont suivre concernent plus particulièrement les scrutins locaux, à l'exception on le verra des votations municipales, le fait est que les restrictions au droit de vote en Nouvelle-Calédonie ont également été étendues aux différentes consultations qui auront lieu à la fin de la période transitoire conformément à la constitution³⁸. D'après l'alinéa 3 de l'article 53 de notre charte fondamentale, les populations intéressées par la cession d'un territoire doivent être consultées³⁹. À cette fin, la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie a déterminé les populations admises à se prononcer à partir de 2014⁴⁰. Comme pour le corps électoral aux élections locales, mais de manière plus légitime ici, puisqu'il ne s'agit plus d'autonomie dans la République mais de sortie de la République, le corps électoral est délimité très strictement⁴¹.

Lorsque l'on aborde la question du droit de vote par son versant néocalédonien, force est de constater que c'est l'instabilité qui prime. En effet, nous avons déjà souligné que le suffrage universel ne s'y est établi que trop récemment et qu'il y disparaît de manière trop fortuite pour que la dernière révision constitutionnelle emporte ne serait-ce que partiellement l'adhésion. Entre temps, des évolutions se sont faites jours pour encadrer un processus que certains qualifient de décolonisateur⁴². C'est là qu'il faut chercher l'origine de la restriction

³⁸ Article 77 de la constitution du 4 octobre 1958.

³⁹ Article 216 de la loi organique du 19 mars 1999.

⁴⁰ Article 217 de la loi organique du 19 mars 1999.

⁴¹ Pour aller plus loin sur les scrutins d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie : voir O. GOHIN, « Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 387 ; F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, op. cit., p. 7.

⁴² V. GOESEL-LE BIHAN, « La Nouvelle-Calédonie et l'accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation », *Annuaire français de droit international*, 1998 ; F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Les politiques françaises de décolonisation. L'émergence d'une politique de décolonisation par différenciation en Nouvelle-Calédonie », *Mélanges offerts au Doyen Charles Cadoux*, P.U.A.M., 399 p., 1999, p. 205.

du droit de vote en Nouvelle-Calédonie (I). Cette évolution est allée très loin dans la remise en question des principes fondamentaux de notre République⁴³. Dès lors, des discriminations ont été admises⁴⁴, avec la bénédiction explicite des juridictions les plus prestigieuses⁴⁵, alors même que constitutionnellement -et pour aller encore plus loin hélas !- était consacré récemment le droit du sang sur notre territoire, en contradiction totale avec nos traditions les plus séculaires (II).

I - Les fondements de la citoyenneté calédonienne

La diminution du corps électoral calédonien est la résultante d'une longue mutation qui est liée aux changements de statuts de cette île. La transition du statut de colonie à celui de territoire d'outre-mer n'a pas été sans conséquence, tout comme l'évolution vers l'autodétermination initiée au début des années 1980 (A). C'est l'accord de Nouméa⁴⁶ qui a permis le franchissement d'une étape décisive dans la restriction du droit de vote. En effet, alors qu'était consacrée une souveraineté partagée⁴⁷, des institutions locales ont été créées pour remplir un certain nombre de missions importantes. L'instauration et la réglementation de la citoyenneté calédonienne ont eu pour conséquence la délimitation du droit de vote (B).

⁴³ Rupture de légalité devant le droit de suffrage, devant l'accès au travail...

⁴⁴ J. GICQUEL, « Préférence territoriale et démocratie », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 379 et s.

⁴⁵ Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme. Voir *infra* deuxième partie.

⁴⁶ Accord adopté par les parties en présence le 5 mai 1998.

⁴⁷ Sur ce sujet voir : A. MOYRAND, « Théorie de la souveraineté partagée », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 29 et s. ; J. ZILLER, « Partager la souveraineté, ici et ailleurs », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 447 et s.

Le gel du corps électoral calédonien

A - L'évolution du droit de vote en Nouvelle-Calédonie

Le droit de vote, qui est l'objet central de cette étude, est une part importante des droits civils et politiques⁴⁸. En France, en tous cas jusqu'à l'instauration malheureuse de l'exception calédonienne, l'accès au suffrage dépendait en partie du droit civil⁴⁹ étant donné qu'il fallait être simplement français⁵⁰ pour avoir cette capacité. Désormais, la citoyenneté calédonienne⁵¹ implique des restrictions au suffrage universel uniquement sur une partie du territoire de la République, rompant ainsi les principes démocratiques d'égalité et d'indivisibilité du territoire. De fait, il faut être reconnu calédonien pour pouvoir être autorisé à se prononcer lors des élections aux assemblées de province et au Congrès de cet archipel. À l'inverse, la citoyenneté européenne, qui permet le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales des pays membres aux ressortissants européens⁵², ne retranche pas des droits à la citoyenneté française, elle ajoute simplement une capacité supplémentaire aux citoyens européens. Ce contraste souligne avec force la régression démocratique conséquente à la dernière révision constitutionnelle.

⁴⁸ D. ALLAND et S. RIALS, « Droits civils et politiques », *Dictionnaire de la culture juridique*, 1649 p., 2003, p. 536 et s.

⁴⁹ Article 22 du code civil.

⁵⁰ Les naturalisés français ont obtenu le droit de vote grâce à la loi du 8 décembre 1983.

⁵¹ O. GOHIN, « La citoyenneté dans l'outre-mer français », *Revue d'administration publique*, n° 101, p. 69 et s.

⁵² Alinéa 1 de l'article 88-3 de la constitution du 4 octobre 1958 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoints ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article ».

De plus, en tant que droit politique, le droit de vote signifie que tout Français⁵³ devient pleinement citoyen à partir du moment où il peut participer directement ou indirectement à l'exercice de la souveraineté⁵⁴. Il faut souligner également que dans notre pays la mise en œuvre des droits politiques⁵⁵, et particulièrement du droit de vote, a été plus chaotique que l'instauration des droits civils. Dès l'origine, c'est-à-dire dès la période révolutionnaire, on s'est interrogé sur la nature des droits politiques : « Correspondent-ils à un droit rattaché à l'individu ou à l'exercice d'une fonction sociale ? »⁵⁶. D'ailleurs, sans vouloir aller trop loin dans la polémique, ne sommes-nous pas en train de redonner vie à ce débat ancien ? En effet, la question de l'établissement de la citoyenneté calédonienne ne nous éloigne-t-elle pas du suffrage de droit pour nous ramener vers le suffrage capacitaire, où le droit de vote est d'abord une fonction sociale ? Ainsi, n'est-ce pas la paix civile, fonction sociale mais finalité politique⁵⁷, qui sert de principal argument à l'établissement de la limitation du droit de vote ? En l'espèce, poser la question c'est déjà y répondre.

Cependant, le suffrage universel ne se présente pas comme un absolu indépassable puisque des limites juridiques⁵⁸ variables, dans

⁵³ Alinéas 3 et 4 de l'article 3 de la constitution du 4 octobre 1958 : « Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la constitution. Il est toujours universel, égal et secret. // Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

⁵⁴ Alinéa 1 de l'article 3 de la constitution du 4 octobre 1958 : « La Souveraineté nationale appartient au Peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

⁵⁵ Pour un approfondissement sur ce thème voir : J.-M. DENQUIN, *Les Droits politiques*, Montchrestien, 1996.

⁵⁶ D. ALLAND et S. RIALS, « Droits civils et politiques », *op. cit.*, p. 536.

⁵⁷ O. GOHIN, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 800.

⁵⁸ Voir en ce sens les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme. Décision du 18 novembre 1982, 82-146 DC, *Rec.* 66, *RJC* I-184. CEDH, 2 mars 1987, *Mme Mathieu-Mohin M. Clerfayt contre Belgique*, série A, n° 113.

Le gel du corps électoral calédonien

le temps et dans l'espace, sont admises à son exercice tant que celles-ci demeurent raisonnables⁵⁹. Pour autant, les discriminations fondées sur l'origine⁶⁰, sur la race, sur le sexe⁶¹ ou sur la profession⁶² sont prohibées. Or, le gel constitutionnel de l'accès à la citoyenneté calédonienne du 23 février 2007, qui consacre le droit de vote héréditaire, n'instaure-t-il pas clairement une discrimination se fondant sur l'origine, calédonienne ou non, du citoyen français ? Une nouvelle fois, poser la question revient à livrer la solution. Pour ajouter à notre trouble, il faut pareillement souligner que puisque c'est la voie de la révision constitutionnelle par le Congrès⁶³ qui a été choisie -voie légale mais bien peu légitime en l'espèce- le texte en discussion n'est pas passé sous les fourches caudines du contrôle *a priori* de la rue Montpensier⁶⁴. Ce dernier point souligne avec encore plus de vigueur la cruelle absence de référendum sur cette question, pourtant autant cruciale que symbolique puisque portant sur un des fondements de notre société politique⁶⁵. La réforme, tout en

⁵⁹ O. GOHIN, « Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, *op. cit.*, p. 387.

⁶⁰ Les esclaves étaient privés du droit de vote, comme les indigènes soumis au code de l'indigénat.

⁶¹ Puisqu'il a fallu attendre 1946 pour que les Françaises obtiennent pratiquement le droit de vote que leur avait accordé l'ordonnance du 21 avril 1944.

⁶² Les militaires seront privés du droit de vote jusqu'en 1945. O. GOHIN, « Le droit électoral des militaires de carrière », *Droit et défense*, n°98/4, p. 4-14.

⁶³ Alinéa 3 de l'article 89 de la constitution du 4 octobre 1958 : « Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès, dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale ».

⁶⁴ Suite à la déclaration d'incompétence du Conseil constitutionnel en ce domaine : décision du 26 mars 2003, 2003-469 DC.

⁶⁵ O. GOHIN, « Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 389.

contournant pareillement le contrôle du juge constitutionnel⁶⁶, aurait au moins acquis une plus grande légitimité.

S'il est de tradition de dire et d'écrire que le suffrage universel masculin a été instauré en France en 1848⁶⁷, en même temps qu'a été aboli l'esclavage⁶⁸, il est plus juste de dire et d'écrire que cette situation n'a réellement prévalu qu'en métropole, et encore non sans certaines limites⁶⁹. En effet, dans les colonies françaises, le code de l'indigénat primait encore, et pas seulement en matière de droit de vote⁷⁰. Or, celui-ci soumettait l'accès au suffrage à l'abandon du statut coutumier et du statut d'indigène. En conséquence, il a fallu attendre la suppression du code de l'indigénat en 1946 pour que s'amorce le développement du droit de vote dans ces territoires. Dans le même mouvement, la Nouvelle-Calédonie accédait au statut de territoire d'outre-mer en quittant celui de colonie⁷¹. En revanche, les Canaques n'obtiendront que progressivement la citoyenneté française et le droit de vote. Si dès 1945⁷² une partie des Mélanésiens obtient la citoyenneté française et par voie de conséquence le droit de vote, le fait est qu'il leur faudra attendre 1957⁷³ pour avoir dans leur ensemble -enfin !- accès aux urnes. Arrivé à ce point du

⁶⁶ Décision du 6 novembre 1962, 62-20 DC, *Rec* 27, *RJC* I-11.

⁶⁷ Décret du 5 mars 1848 du Gouvernement provisoire de la II^{ème} République, confirmé par l'article 24 de la constitution du 4 novembre 1848.

⁶⁸ C'est pareillement un décret du 27 avril 1848 du Gouvernement provisoire de la 2^{ème} République, confirmé par l'article 6 de la constitution du 4 novembre 1848 qui abolit définitivement la servitude sur le territoire français.

⁶⁹ Voir les limitations apportées au suffrage universel masculin après 1848 : A. HEYMANN-DOAT, *Libertés publiques et droits de l'homme*, L.G.D.J., 6^{ème} édition, 305 p., 2000, p. 39 et 40. Machelon J.-P., *La République contre les libertés*, F.N.S.P., 1976 ; J. MORANGE, *Droits de l'homme et libertés publiques*, P.U.F., 2000 ; J. RIVERO, *Libertés publiques*, P.U.F., 1997.

⁷⁰ Voir J.-Y. FABERON, « Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999 », *op. cit.*

⁷¹ Décret du 25 octobre 1946.

⁷² Ordonnance du 22 août 1945.

⁷³ Loi du 26 juillet 1957.

Le gel du corps électoral calédonien

développement, force est de constater que si la Nouvelle-Calédonie a eu avec retard accès au suffrage universel en revanche, le pouvoir politique a été plus prompt à le remettre en cause. De fait, il n'aura été qu'une trop courte parenthèse -gageons que celle-ci se rouvrira bientôt- puisque, alors que la métropole avait mis un siècle à le reconnaître, l'accord de Nouméa de 1998⁷⁴ le remet en cause après à peine un demi-siècle d'existence.

C'est le 12 juillet 1983 que le processus réaffirmé par la révision constitutionnelle du 23 février 2007 a commencé⁷⁵. En effet, à cette date, le ministre Georges Lemoine admet par une déclaration politique le principe de l'indépendance dans le cadre de l'auto-détermination lors d'une table ronde à Nainville-les-Roches. En conséquence, deux lois seront adoptées le 4 août et le 6 septembre 1984 qui reconnaîtront d'abord à la Nouvelle-Calédonie une certaine autonomie mais qui ensuite -surtout !- prévoient une consultation de la population dans les cinq ans. Le statut du 23 août 1985⁷⁶ instaure un régime transitoire d'autonomie et précise l'objet de la consultation : « l'indépendance en association avec la France ».

Dès lors, l'auto-détermination était en marche malgré le fait que la loi du 17 juillet 1986 remettait en cause -alternance politique oblige !- le principe de l'indépendance/association, tout en prévoyant l'organisation d'une consultation des populations intéressées. De ce fait, un référendum local fût organisé le 13 septembre 1987. À partir de cette époque la délimitation du corps électoral n'allait pas cesser de poser problème. Pour répondre à la question posée -Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance ou demeure au sein de la République française ?- seuls ont été admis à se prononcer,

⁷⁴ Et notamment la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, n° 98-610.

⁷⁵ F. GARDE, « Brèves observations sur la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 249.

⁷⁶ Dite loi Pisani.

avec l'aval du Conseil constitutionnel⁷⁷, les nationaux français domiciliés en Nouvelle-Calédonie depuis plus de trois ans. Ainsi les fonctionnaires de passage ou les personnes simplement peu impliquées dans la vie de l'île ne devaient pas pouvoir peser dans une consultation aussi importante pour le futur de l'île⁷⁸. À la suite de la réponse massive en faveur du maintien du « caillou » dans la République par 98 % des suffrages exprimés, la loi « Pons » est adoptée le 22 janvier 1988 pour élargir encore l'autonomie du territoire et ce malgré l'abstention importante à l'origine de laquelle se trouvaient les indépendantistes. Ces 40 % d'abstention s'expliquent par le fait que les indépendantistes refusèrent tout simplement de participer au scrutin étant donné qu'ils ne représentaient qu'une forte minorité au sein de la population de l'île et qu'ils n'avaient donc aucune chance de vaincre lors de ce scrutin.

C'est à la suite de ces évolutions qu'ont éclaté les troubles les plus graves : assassinats de quatre gendarmes, prise d'otages et intervention armée qui ont entraîné la mort de deux militaires et de neuf Kanaks à la grotte d'Ouvéa. C'est dans ces conditions -pour le moins tendues- que se sont ouvertes les négociations sur le futur accord de Matignon. Ce dernier prévoyait l'organisation d'un référendum, cette fois-ci national, qui soumettrait un nouvel équilibre institutionnel local à la volonté du Peuple français. Le référendum a eu lieu le 6 novembre 1988 et, à nouveau, le résultat a été positif et la loi a été adoptée et promulguée le 9 novembre 1988. Si celle-ci maintenait la Nouvelle-Calédonie au sein des territoires d'outre-mer, catégorie qu'elle avait rejointe en 1957⁷⁹, pour autant ce texte avait pour finalité de préparer l'auto-détermination. Ainsi, entre le 1^{er} mars

⁷⁷ Décision du 2 juin 1987, n° 87-226 DC, *Rec.* 34, *RJC.* I-309. P. AVRIL et J. GICQUEL, *Pouvoirs*, n° 43, p. 215-216 ; L. FAVOREU, *RD*P, 1989, n° 2, p. 399 ; B. GENEVOIS, *AIJC*, 1987, p. 603 ; F. LUCHAIRE, *D.*, 1988, p. 259 ; M.-L. PAVIA, *RA*, 1988, p. 440.

⁷⁸ J.-Y. FABERON, « Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999 », *op. cit.*, seconde partie.

⁷⁹ Voir *supra*.

Le gel du corps électoral calédonien

et le 31 décembre 1998 les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie devaient se prononcer sur le maintien du territoire dans la République ou sur son accession à l'indépendance⁸⁰. Cette procédure se conformait parfaitement à celle que prévoit notre charte fondamentale en son article 53⁸¹. Cet accord permettait d'apaiser les tensions, qui ne manquaient pas à ce moment-là, étant donné que les trois forces en présence, l'État et les deux principaux courants politiques de la Nouvelle-Calédonie⁸², avaient accepté ce texte.

L'accord de Matignon⁸³ prévoyait une consultation pour le courant de l'année 1998⁸⁴ qui devait porter sur l'autodétermination en Nouvelle-Calédonie. À cette fin, la loi référendaire définissait le corps électoral admis à participer à cette consultation. C'est cette définition -donnée pour une consultation qui a finalement été escamotée !- qui sert aujourd'hui de base incontournable à la délimitation de la citoyenneté calédonienne. Il faut à nouveau mettre en exergue que la voie référendaire constituait un bon moyen d'éviter l'expertise juridictionnelle de la rue Montpensier⁸⁵. Seront donc admis à participer à ce scrutin : « ...les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation [le 6 novembre 1988⁸⁶] et qui y ont leur domicile depuis la date du référendum approuvant la présente loi »⁸⁷.

Cette seconde restriction du corps électoral calédonien, qui servira de base pour les futures limitations et définitions de la citoyenneté calédonienne, concerne environ 9 000 personnes⁸⁸ sur les

⁸⁰ Article 2 de la loi.

⁸¹ Article 53 alinéa 3 : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est possible sans le consentement des populations intéressées ».

⁸² Le F.L.N.K.S. indépendantiste et la R.P.C.R. autonomiste.

⁸³ Du 26 juin 1988.

⁸⁴ Entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 1998.

⁸⁵ Décision du 6 novembre 1962, 62-20 DC, *Rec* 27, *RJC* I-11.

⁸⁶ Note de l'auteur.

⁸⁷ Article 2 de la loi référendaire du 9 novembre 1988.

⁸⁸ 8 868 habitants de la Nouvelle-Calédonie selon le comité des droits de l'homme du pacte de 1966.

112 000 potentiels votants. Par conséquent, c'est près de 8 %⁸⁹ de l'électorat calédonien qui se trouvait exclu de l'accès au suffrage pour la consultation initialement prévue en 1998⁹⁰. Si la Nouvelle-Calédonie a déjà connu deux restrictions au droit de vote sur son territoire au cours des dernières décennies, pour autant le processus ne s'est pas arrêté là puisque le pouvoir politique⁹¹ est allé plus loin encore en reconnaissant une véritable citoyenneté calédonienne à une partie des habitants de cet archipel.

B - L'accord de Nouméa et la citoyenneté calédonienne

Alors que l'accord de Matignon avait prévu qu'en 1998 une votation sur l'autodétermination devait être organisée, le fait est qu'à cette date une nouvelle négociation tripartite⁹² s'est ouverte après le règlement de l'important contentieux minier⁹³, crucial pour l'avenir économique de l'île. Sans doute faut-il y voir une concession faite aux forces politiques de l'île. D'abord du fait que les indépendantistes, mathématiquement, étaient certains de perdre la votation. En effet, ils ne forment encore aujourd'hui qu'une majorité⁹⁴ au sein de la population kanake qui est elle-même minoritaire sur le territoire puisqu'elle ne représente que 45 % environ de la population totale. De la même façon, les partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans le giron de la République française ont été satisfaits de ce report. Même s'ils étaient assurés de la victoire, ils n'étaient en revanche pas certains des effets de ce succès étant donné qu'il n'aurait certainement pas apaisé les tensions. Plutôt qu'une victoire à

⁸⁹ 7,67 % pour être précis, toujours selon le comité des droits de l'homme du pacte de 1966.

⁹⁰ Et finalement reportée pour 2 014 au plus tôt par l'accord de Nouméa.

⁹¹ Sur ce point, voir les contributions des parties en présence : A. CHRISTNACHT, P. FROGIER et R. WAMYTAN, « Le droit au service de la politique », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 61 et s.

⁹² Toujours entre l'État, le F.L.K.S. indépendantiste et le R.P.C.R. autonomiste.

⁹³ Accords de Bercy du 1^{er} février 1998.

⁹⁴ Les deux tiers environ.

Le gel du corps électoral calédonien

la Pyrrhus, ils ont préféré s'accorder avec les autres parties à l'accord sur le report à une demi-génération de la résolution de cette question cruciale qu'est l'autodétermination⁹⁵.

L'ensemble de cette négociation a abouti à la signature de l'accord de Nouméa le 5 mai 1998⁹⁶. Celui-ci souligne l'identité kanak, dresse les contours d'une autonomie renforcée -qu'illustreront les lois de pays⁹⁷- et reconnaît une citoyenneté calédonienne. Avec ces premiers éléments, l'ensemble des parties à l'accord paraissent satisfaites. Les Canaques se voient reconnaître leur identité propre, la France, en suivant là une tendance actuelle⁹⁸, fait acte de repentance des « ombres » de la colonisation⁹⁹, tout en reconnaissant également ses aspects positifs¹⁰⁰, et en même temps leur terre obtient une autonomie renforcée. Dernier élément qui ne peut que ravir les partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République puisqu'un statut plus proche de la décentralisation politique¹⁰¹ que de la simple décentralisation administrative est accordé¹⁰². De fait, les

⁹⁵ O. GOHIN, « Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 389.

⁹⁶ J.-Y. FABERON, « L'accord de Nouméa du 21 avril 1998 : la Nouvelle-Calédonie, pays à souveraineté partagée », *Regards sur l'actualité*, mai 1998, p. 19 et s.

⁹⁷ J.-Y. FABERON, « La loi de pays », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, *op. cit.*, p. 310 et s.

⁹⁸ J.-Y. FABERON, « Nouvelle-Calédonie et constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *R.D.P.*, 1999, p. 116 ; O. GOHIN, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 800.

⁹⁹ Préambule de l'accord de Nouméa, particulièrement les articles 1 à 3.

¹⁰⁰ *Idem* article 2.

¹⁰¹ Voir sur ce point les réflexions de J.-Y. FABERON, « La Nouvelle-Calédonie : vivre l'accord de Nouméa », *Revue française d'administration publique*, n° 101, 2002, p. 39-57.

¹⁰² Sur les évolutions de notre État unitaire, voir O. GOHIN, « L'apport de l'évolution institutionnelle de l'outre-mer non départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998 », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, p. 113 et s. ; F. WEBER, « L'ordre juridique français : de la centralisation à la souveraineté partagée », in G. AGNIEL et J.-Y.

compétences qui leur sont confiées visent à leur permettre de gérer au mieux les particularismes locaux¹⁰³, plutôt que de simplement former une meilleure organisation de l'État au plan local¹⁰⁴. Pour mettre en œuvre cet accord, il a fallu réviser la constitution et adopter une loi organique.

La révision de notre charte fondamentale a suivi la procédure prévue par l'alinéa 3 de l'article 89. Ce sont donc les représentants de la Nation qui se sont prononcés, et non pas le Peuple français, sur cette question importante pour l'outre-mer français et plus largement sur l'avenir des principes fondamentaux de notre République. On a déjà écrit ce qu'il fallait penser de tout cela¹⁰⁵. Le fait est que le Congrès a assez largement¹⁰⁶ adopté cette réforme. La loi constitutionnelle¹⁰⁷ a fait sortir la Nouvelle-Calédonie de la catégorie des territoires d'outre-mer pour en faire une organisation *sui generis* organisée par le titre XIII de la constitution française¹⁰⁸. Il faut d'ailleurs souligner qu'un débat a eu lieu pour savoir s'il fallait créer une annexe¹⁰⁹ à la constitution relative et spécifique à la Nouvelle-Calédonie¹¹⁰ ou simplement l'insérer dans le corps même de la constitution. Au final, il a été choisi de profiter de l'abrogation¹¹¹ du titre XIII se rapportant à la Communauté pour y insérer les nouvelles

FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 19 et s.

¹⁰³ L'exemple des régions autonomes espagnoles est éclairant sur ce point.

¹⁰⁴ Qui est plutôt une illustration de la décentralisation française traditionnelle représentée par l'image du marteau au manche plus court !

¹⁰⁵ Voir *supra*.

¹⁰⁶ 885 votants, 858 suffrages exprimés, 827 votes favorables, 31 contre. 515 voix suffisaient pour arriver à la limite des 3/5^{èmes}.

¹⁰⁷ Loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, n° 98-610.

¹⁰⁸ Titre XIII : Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie.

¹⁰⁹ Comme cela a pu se faire pour la charte de l'environnement qui a été adossée à notre charte fondamentale.

¹¹⁰ Solution qui avait la faveur du président du Conseil constitutionnel de l'époque, Robert Badinter.

¹¹¹ Abrogation effectuée le 4 août 1995 par la loi constitutionnelle du 4 août 1995, n° 95-880.

Le gel du corps électoral calédonien

dispositions. Ce nouveau titre comprend deux articles. Si le texte adopté est bref, il le doit au fait qu'il se trouve pris entre d'un côté l'accord de Nouméa, qui est la source de tous ces changements, et d'un autre côté la loi organique¹¹² qui est prévue pour mettre en œuvre tous les principes définis. En définitive, la révision a eu pour finalité de constitutionnaliser les termes de l'accord de Nouméa et ainsi donner l'onction constitutionnelle aux dérogations prévues¹¹³ aux autres principes contenus au sein de notre charte fondamentale¹¹⁴. D'ailleurs sur ce point le rapporteur du projet de loi, Mme Catherine Tasca, a été très clair : « [...] l'accord de Nouméa est à la fois le cadre dans lequel la loi organique s'appliquera et l'objectif vers lequel celle-ci doit tendre [...] les dérogations à certains principes de valeur constitutionnelle que la loi organique pourra contenir seront couverts expressément par le texte de l'article 77 de la constitution »¹¹⁵.

Le premier article de ce titre rénové de la constitution, l'article 76, dispose que l'accord de Nouméa¹¹⁶ sera soumis aux populations calédoniennes avant le 31 décembre 1998. Une telle consultation n'était nullement prévue par les dispositions de notre constitution. Et ce d'autant que son organisation entraînait des restrictions importantes au suffrage universel. De fait, l'alinéa 3 de l'article 53¹¹⁷ de notre charte fondamentale, relatif à la consultation des populations intéressées par la cession, l'échange ou l'adjonction de territoire, ne pouvait s'appliquer en l'espèce. La délimitation du corps électoral se

¹¹² Loi organique qui sera accompagnée d'une loi ordinaire adoptée le même jour et soumise également au contrôle du Conseil constitutionnel.

¹¹³ A. VIOLA, « La révision constitutionnelle du 6 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 429 et s.

¹¹⁴ J.-Y. FABERON, « Nouvelle-Calédonie et constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *op. cit.*, p. 114 et 115.

¹¹⁵ *J.O.*, D.P., A.N., 12 juin 1998, p. 4982.

¹¹⁶ Sur les problématiques liées au statut de la Nouvelle-Calédonie voir G. ROSSINYOL, « Les accords de Nouméa du 5 mai 1998 : un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie », *R.D.P.*, n° 2, 2000, p. 445 et s.

¹¹⁷ « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

fait alors en suivant la délimitation arrêtée pour la consultation prévue en 1998 mais finalement reportée cette même année. Partant, ne peuvent participer que : « [...] les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation [le 6 novembre 1988¹¹⁸] et qui y ont leur domicile depuis la date du référendum approuvant la présente loi »¹¹⁹.

Dès lors, il faut dix ans de résidence au minimum en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988 pour pouvoir être admis à se prononcer en 1998 sur le destin de cet archipel du Pacifique sud. La réduction du corps électoral s'explique par la volonté de ne faire participer que les personnes qui peuvent paraître pleinement concernées par le destin de la Nouvelle-Calédonie, peu importe alors que des principes fondamentaux soient contournés¹²⁰. Dans la pratique, le scrutin d'autodétermination¹²¹ a eu lieu le 8 novembre 1998¹²². Le taux de participation a été important, de l'ordre de 74 %, et le « oui » l'emporta par 72 % des suffrages exprimés. De nouveau, la voie référendaire a été choisie, non seulement pour offrir aux populations locales -et encore seulement à celles à qui a été reconnu le droit de s'exprimer- la possibilité de se prononcer sur l'avenir de l'île, mais également -une nouvelle fois !- pour provoquer l'incompétence du Conseil constitutionnel¹²³. En conséquence, ce dernier ne peut effectuer son contrôle et censurer « le caractère très excessif de la

¹¹⁸ Note de l'auteur.

¹¹⁹ Article 2 de la loi du 9 novembre 1988.

¹²⁰ Principe d'égalité, discrimination à l'embauche...

¹²¹ Référendum prévu par l'alinéa 1 de l'article 76 de la constitution du 4 octobre 1958 : « Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au *Journal Officiel de la République française* ».

¹²² F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, op. cit., p. 5.

¹²³ Conformément à sa jurisprudence : décision du 6 novembre 1962, 62-20 DC, *Rec 27, RJC I-11*.

Le gel du corps électoral calédonien

réduction du corps électoral »¹²⁴. On a déjà exposé les conséquences pratiques d'une telle restriction¹²⁵.

Le législateur constitutionnel a précisé qu'une loi organique devrait mettre en œuvre toute une série de mesures « dans le respect des orientations définies par cet accord »¹²⁶. Cet article, et c'était la raison profonde de la révision constitutionnelle, légitime les futures mesures organiques qui seront adoptées en contradiction avec les principes jusque là consacrés par le pouvoir constituant. C'est là que ressort l'importance de la définition du corps électoral calédonien. En effet, la loi organique du 19 mars 1999, ainsi que la loi ordinaire pareillement datée du 19 mars 1999, ont été déclarées globalement conformes à la constitution par le Conseil constitutionnel¹²⁷. Elles aménagent le renforcement de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie de manière suffisamment importante pour que l'on parle de souveraineté partagée¹²⁸.

« L'un des principes de l'accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci traduit la communauté de destin choisie et s'organiserait, après la fin de la période d'application de l'accord, en nationalité, s'il en était décidé ainsi.

Pour cette période, la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale. Elle sert aussi de référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local »¹²⁹.

¹²⁴ O. GOHIN, « Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 390.

¹²⁵ Voir *supra* I, A.

¹²⁶ Article 77 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹²⁷ Décision du 15 mars 1999, n° 99-409 DC, *Rec.* 63, *RJC* I-811. Et décision n° 99-410 DC, *Rec.* 51, *RJC* I-812.

¹²⁸ Voir en ce sens l'ensemble des études dans : G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, *op. cit.*

¹²⁹ Point 2 de l'accord de Nouméa.

On peut déjà remarquer que la notion de citoyenneté calédonienne implique l'existence d'un Peuple calédonien¹³⁰ auquel ne peut s'appliquer la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au Peuple Corse¹³¹. Si des restrictions au droit de suffrage ont été appliquées et même renforcées par la révision constitutionnelle du 23 février 2007, c'est parce que le suffrage universel tel qu'il se présente ne favorise pas les indépendantistes. De fait, ces derniers sont minoritaires au sein de la population calédonienne et il faut souligner que si l'on trouve la majorité des indépendantistes au sein des Canaques, pour autant tous les Kanaks ne sont pas indépendantistes¹³². Logiquement, les indépendantistes en appellent au principe de libre détermination des Peuples : « En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique »¹³³.

Pour autant, ils se retrouvaient piégés par le fait qu'ils sont minoritaires et que le fondement de la démocratie constitutionnelle est la prise de décision à la majorité en conformité avec le droit. Tirant toutes les conséquences de cette situation, ils avaient milité pour que ne soient concernés par les suffrages que les seuls Kanaks. Ils auraient privé du même coup la majorité de la population du droit de vote au prétexte que l'on ne demande pas aux colonisateurs¹³⁴ de se prononcer sur la décolonisation¹³⁵. C'est là que se retrouve le

¹³⁰ J.-Y. FABERON, « Nouvelle-Calédonie et constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *op. cit.*, p. 122.

¹³¹ Décision du 9 mai 1991, 91-290 DC, *Rec.* 50, *RJC* I-438.

¹³² Ils représentent les deux tiers des Kanaks.

¹³³ Alinéa 2 du préambule de la constitution du 4 octobre 1958.

¹³⁴ Nonobstant le fait que l'ensemble de la population autre que canaque n'est pas d'origine européenne, donc colonisatrice. Nous pensons ici aux populations d'origine polynésienne et celles venant de Wallis et Futuna.

¹³⁵ J.-Y. FABERON, « Nouvelle-Calédonie et constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *op. cit.*, p. 122.

Le gel du corps électoral calédonien

paradoxe d'une telle situation. Alors qu'il s'agit de délimiter l'accès au vote pour gérer les affaires locales de la Nouvelle-Calédonie, c'est la question de la décolonisation qui paraît diriger les débats sur ce point. Malgré les mécontentements manifestés, une telle restriction ne pouvait leur être accordée puisqu'elle aurait contrevenu -on n'aurait pu faire plus symbolique!- au premier article de notre charte fondamentale : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée »¹³⁶.

En conséquence, même si le vote ethnique n'a pas été retenu, ce qui aurait privé la majorité de la population de son droit élémentaire au vote, il a quand même été préféré d'écarter le suffrage universel¹³⁷. Dès lors, le droit de vote a été subordonné à une durée de résidence de dix ans. Alors que cette définition restrictive du corps électoral avait été retenue pour la consultation d'approbation de l'accord de Nouméa, ce dernier étend cette restriction aux différents scrutins provinciaux propres au territoire¹³⁸. Il faut souligner deux des paradoxes de cette situation. Le premier est que la restriction du suffrage faite par l'accord de Nouméa écarte du droit de vote des personnes qui y avaient jusque là accès pour la désignation des membres du Congrès calédonien¹³⁹, puisque la restriction prévue en 1988 ne devait s'appliquer qu'au scrutin de 1998¹⁴⁰. Le second est que si les élections nationales sont et demeureront soumises au suffrage universel, en revanche les élections municipales pourraient à l'avenir ressortir de la compétence du corps électoral restreint. En effet, tant

¹³⁶ Article 1 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹³⁷ Comme cela avait pu se faire lors des référendums d'autodétermination. Loi du 22 décembre 1966 en Côte française des Somalis. Loi du 28 décembre 1976 en territoire français des Afars et des Issas.

¹³⁸ Élections aux assemblées de provinces, au Congrès calédonien.

¹³⁹ Qui en 1985 a succédé au Conseil général de ce qui était alors un territoire d'outre-mer.

¹⁴⁰ J.-Y. FABERON, « Nouvelle-Calédonie et constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *op. cit.*, p. 124.

que l'organisation communale demeure celle en vigueur sur l'ensemble du territoire de la République, le suffrage restera universel. À l'inverse, si une organisation propre au territoire était adoptée, il en serait également autrement ! Concrètement cela voudrait dire que seuls les citoyens calédoniens seraient à même de voter pour l'ensemble des élections locales, alors que pour les élections nationales -sauf les sénatoriales- ou supranationales -les élections européennes- c'est l'ensemble de la population française qui serait concerné. Il y a plus remarquable encore, pour les élections au Sénat¹⁴¹, hormis les députés, seuls des élus par les citoyens calédoniens -conseillers municipaux et membres des assemblées de province- désigneraient les représentants de la Nation pour ce territoire !

II - La consécration constitutionnelle de l'hérédité du droit de vote en Nouvelle-Calédonie

Blâmer la nouvelle restriction du corps électoral calédonien serait inutile si la Nouvelle-Calédonie n'avait pas été dotée de capacités importantes de décisions¹⁴² qui relèvent, indirectement, de la seule compétence des seuls citoyens calédoniens (A). La limitation actuelle du corps électoral calédonien, et donc l'instauration du droit du sang sur ce territoire, n'a été possible pour le pouvoir d'État¹⁴³ qu'en écartant un certain nombre d'obstacles qu'ont pu lui poser des contre-pouvoirs, que ceux-ci soient juridictionnels ou politiques (B).

A - L'importance de la délimitation du corps électoral calédonien

¹⁴¹ Article L.O. 438.1 du code électoral.

¹⁴² P. PORTET, « Le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie », *R.R.J.*, 1999, p. 929 et s.

¹⁴³ Le pouvoir d'État peut être défini comme la confusion des compétences étatiques au profit d'une force sociale unique : les gouvernants. Pour des approfondissements sur ce terme voir notre introduction : O. GASSIOT, *Du Conseil constitutionnel comme contre-pouvoir juridictionnel sous la V^{ème} République*, *op. cit.*

Le gel du corps électoral calédonien

Les enjeux de la définition de la citoyenneté calédonienne sont illustrés par le point 5 du préambule de l'accord de Nouméa : « Le partage des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée. Il sera progressif. Des compétences seront transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation. D'autres le seront selon un calendrier défini, modulable par le Congrès, selon le principe d'auto-organisation. Les compétences transférées ne pourront revenir à l'État, ce qui traduira le principe d'irréversibilité de cette organisation »¹⁴⁴.

Cette position adoptée en commun par les trois parties en présence a été confirmée par le législateur constitutionnel : « Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre¹⁴⁵ : // Les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ¹⁴⁶; // Les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ¹⁴⁷».

La combinaison de ces deux textes illustre parfaitement le concept de souveraineté partagée¹⁴⁸ tel qu'il a été défini par les

¹⁴⁴ Alinéa 8 du point 5 du préambule de l'accord de Nouméa.

¹⁴⁵ Alinéa 1 de l'article 77 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹⁴⁶ Alinéa 2 de l'article 77 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹⁴⁷ Alinéa 3 de l'article 77 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹⁴⁸ A. HAQUET, « La (re)définition du principe de souveraineté », *Pouvoirs*, n° 94, 2000, p. 141 et s.

parties en présence¹⁴⁹. Pour la première fois, le législateur national perd, de manière irréversible¹⁵⁰, des compétences qui ressortissaient traditionnellement de sa compétence¹⁵¹. Sur ce point, il faut souligner que les autorités étatiques¹⁵² étaient parfaitement lucides sur la portée de leurs actes : « [...] en donnant aux transferts de compétences consentis au territoire un caractère irréversible, tout comme en instituant les lois de pays, l'accord de Nouméa porte incontestablement atteinte au principe d'indivisibilité de la République. Ce principe qui, en droit strict, correspond à l'indivisibilité de la souveraineté de l'État, suppose que le législateur soit unique, qu'il détermine le domaine d'intervention des autorités délibérantes locales et puisse à tout moment le remettre en cause »¹⁵³.

Néanmoins, ce que l'État métropolitain perd¹⁵⁴, la Nouvelle-Calédonie, collectivité périphérique, le gagne¹⁵⁵. De la même façon, c'est la Nouvelle-Calédonie qui assurera l'évolution de ses compétences puisque c'est le Congrès calédonien qui décidera du

¹⁴⁹ Pour voir les conséquences de l'introduction des lois de pays au sein de notre ordre juridique : O. GOHIN, « Les lois du pays : contribution au désordre normatif français », *R.D.P.*, 1 janvier 2006, n° 1, p. 85 et s.

¹⁵⁰ Du moins tant que le législateur constitutionnel n'en décidera pas autrement étant donné que le législateur organique est tenu par les deux articles de la constitution sur ce point. De fait, le Conseil constitutionnel ne manquerait pas de le censurer.

¹⁵¹ Y. BRARD, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « Lois de pays » (De la spécialité législative au partage du pouvoir législatif) », *Les Petites Affiches*, 6 juin 2001, n° 112, p. 4 et s.

¹⁵² Ici en l'occurrence Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

¹⁵³ *J.O.*, D.P., A.N., 12 juin 1998, p. 4958.

¹⁵⁴ Sur les impacts de l'introduction des lois de pays au sein de notre ordre juridique voir : R. FRAISSE, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », *R.F.D.A.*, n° 16, janvier/février 2000, p. 77 et s.

¹⁵⁵ Sur les problèmes que connaissent les institutions calédoniennes : J.-Y. FABERON, « Nouvelle-Calédonie : les difficultés d'un gouvernement constitué à la représentation proportionnelle », *A.J.D.A.*, février 2002, p. 113 et s.

Le gel du corps électoral calédonien

calendrier du transfert définitif des compétences¹⁵⁶. On ne saurait mieux qualifier la substance de ce qu'est la souveraineté partagée¹⁵⁷, et par conséquent mettre en exergue le poids du Congrès calédonien et souligner l'importance de la définition du corps électoral le concernant ! En contradiction avec l'article 34¹⁵⁸ de notre charte fondamentale¹⁵⁹, le Congrès calédonien en obtenant des compétences qui relèvent normalement du législateur national devient lui-même législateur : « [...] il s'agit de reconnaître à certaines délibérations d'une importance particulière et qualifiées par l'accord de Nouméa de « lois de pays » une dignité égale à celle des lois votées par le Parlement. [...] C'est une des manières de traduire l'idée essentielle de souveraineté partagée, qui est l'un des socles de l'accord de Nouméa »¹⁶⁰.

Pour la première fois dans notre pays, le monopole législatif de l'État est rompu¹⁶¹ en faveur d'une collectivité périphérique et plus particulièrement de son organe représentatif : le Congrès calédonien. Ces normes d'un nouveau genre sont qualifiées de lois de pays¹⁶² par l'accord de Nouméa¹⁶³. Cette évolution -révolution ?- traduit la volonté de donner à la Nouvelle-Calédonie le maximum de possibilités de s'administrer librement dans le cadre de la

¹⁵⁶ Alinéa 2 du point 3 de l'accord de Nouméa.

¹⁵⁷ Y. BRARD, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois de pays ». (De la spécialité législative au partage du pouvoir législatif) », *op. cit.*, p. 8 et s.

¹⁵⁸ En ce sens voir : C. MARLIAC-NEGRIER, « Du particularisme législatif. À propos de la nouvelle catégorie juridique des lois de pays en Nouvelle-Calédonie », *Revue juridique et politique*, 2003, n° 2.

¹⁵⁹ Alinéa 1 de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958 : « La loi est votée par le Parlement ».

¹⁶⁰ Mme Élisabeth GUIGOU, *J.O.*, D.P., S., 1^{er} juillet 1998, p. 3632.

¹⁶¹ Y. BRARD, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois de pays ». (De la spécialité législative au partage du pouvoir législatif) », *op. cit.*, p. 4 et s.

¹⁶² Pour une étude exhaustive sur le sujet voir : L. BAUSINGER-GARNIER, *La loi de pays en Nouvelle-Calédonie-Véritable norme législative à caractère régional*, 192 p., 2001, L'Harmattan.

¹⁶³ Point 2.1.3. de l'accord de Nouméa.

République, tout en lui permettant du même mouvement d'acquérir de l'expérience dans la gestion des affaires publiques si, le cas échéant, l'indépendance était assurée à la suite de la consultation prévue par les textes : accord de Nouméa¹⁶⁴ et loi organique¹⁶⁵.

Pour aller plus loin encore dans la reconnaissance d'une souveraineté partagée, les lois de pays, comme les lois nationales, ressortissent, non pas du contentieux administratif comme il est de tradition pour les textes des collectivités territoriales, seraient-elles ultramarines¹⁶⁶, mais bien plutôt du Conseil constitutionnel¹⁶⁷. Une nouvelle fois nous ne pouvons que constater le changement de logique du législateur constituant et organique dans ses relations avec la Nouvelle-Calédonie. Ces relations font de cette dernière plus qu'une simple collectivité administrative : une collectivité politique¹⁶⁸. Néanmoins, pour tenter d'être complet sur ce point, il faut préciser que la logique, qui peut sembler d'inspiration fédérale¹⁶⁹, est atténuée par le fait que le juge administratif¹⁷⁰ demeure compétent pour connaître des recours à l'encontre des lois de pays en dehors des matières les concernant¹⁷¹.

Alors que la constitution prévoit le contrôle¹⁷² de constitutionnalité des lois de pays¹⁷³, c'est la loi organique¹⁷⁴ qui a

¹⁶⁴ Point 5 de l'accord de Nouméa.

¹⁶⁵ Article 216 de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁶⁶ Il en est encore ainsi pour les lois de pays polynésiennes.

¹⁶⁷ Alinéa 3 de l'article 77 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹⁶⁸ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 536 p., Montchrestien, 2006, p. 261.

¹⁶⁹ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 261.

¹⁷⁰ Sur le rôle du juge administratif en ce domaine voir : O. DUGRIP, « Le tribunal administratif », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, *op. cit.*, p. 321.

¹⁷¹ Matières définies par l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁷² Sur ce point voir : A. ROUX, « Le contrôle du Conseil constitutionnel », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, *op. cit.*, p. 339 et s.

¹⁷³ Article 77 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹⁷⁴ Articles 104 à 107 de la loi organique du 19 mars 1999.

Le gel du corps électoral calédonien

délimité le cadre de l'intervention de la juridiction de la rue Montpensier. Celle-ci précise¹⁷⁵ que les lois de pays sont des délibérations par lesquelles le Congrès adopte des dispositions portant sur des matières définies par elle¹⁷⁶. Pour être déférées au Conseil constitutionnel¹⁷⁷, les lois de pays doivent avoir été soumises à une nouvelle délibération du Congrès¹⁷⁸. Seules certaines autorités sont autorisées à faire usage du droit de saisir *a priori*, dans un délai de dix jours, la Haute juridiction constitutionnelle : le haut commissaire, le gouvernement, le président du Congrès, le président d'une assemblée de province ou dix-huit membres du Congrès¹⁷⁹. Par conséquent, seules les autorités de l'État et les autorités de la Nouvelle-Calédonie sont admises à s'assurer que le Congrès calédonien respecte bien les règles -du moins celles au profit duquel on n'a pas créé d'exception !- du jeu démocratique. Or, les autorités de Nouvelle-Calédonie concernées sont toutes désignées par le corps électoral retreint prévu ! Cela veut clairement dire que les habitants de la Nouvelle-Calédonie qui ne feront pas partie du corps électoral ne pourront saisir, même de manière indirecte, le Conseil constitutionnel des actes qui les intéressent au premier chef puisqu'ils régissent certaines activités essentielles de l'île¹⁸⁰. On voit donc l'enjeu important et les conséquences pratiques néfastes de la restriction du corps électoral. Une frange -trop !- importante de la population de la Nouvelle-Calédonie ne peut faire défendre, même indirectement étant donné que ni le gouvernement ni le haut-commissaire ne procèdent de l'élection, les règles constitutionnelles en vigueur dans notre République. Dès lors, seuls ceux qui ont pu désigner leurs représentants locaux, ont la possibilité, indirectement bien évidemment, de signaler les inconstitutionnalités des lois de pays. Il

¹⁷⁵ Alinéa 1 de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁷⁶ Alinéa 2 de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁷⁷ Pour une description précise de la procédure voir : G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 758 p., P.U.F., 2006, p. 338 et 339.

¹⁷⁸ Article 103 de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁷⁹ Article 104 de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁸⁰ Article 99 de la loi organique du 19 mars 1999.

faut souligner qu'une nouvelle fois ce n'est pas la réelle portée pratique de la procédure qui importe -le Conseil constitutionnel s'est prononcé seulement deux fois¹⁸¹ sur les lois de pays¹⁸²- mais bien plutôt l'atteinte -en revanche celle-là bien réelle- au principe d'égalité pour des habitants d'un même territoire. Pour autant, c'est lorsque l'on se penche sur les compétences exclusives¹⁸³ reconnues au Congrès calédonien que l'on perçoit mieux l'injustice de la délimitation du corps électoral.

Certaines de ces règles relèvent en métropole de la compétence du législateur par l'article 34 de la constitution. Il en est ainsi des règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature, des règles concernant l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités, des principes fondamentaux concernant le régime de la propriété des droits réels et des obligations civiles et commerciales. Cependant, le Congrès calédonien est aussi compétent pour connaître des règles relatives à l'accès à l'emploi¹⁸⁴ ainsi que celles relatives au travail des étrangers¹⁸⁵.

Plus symboliquement encore, c'est le Congrès calédonien qui arrêtera¹⁸⁶ le contenu et la date du transfert de ces compétences¹⁸⁷.

¹⁸¹ Une première fois il est allé au bout de la procédure : décision du 27 janvier 2000, 2000-1 LP, *Rec.* 53. Une seconde fois il a été saisi mais a rejeté le recours du fait que le nombre de signatures était inférieur à ce qui était prescrit : décision du 5 avril 2006, 2006-2 LP.

¹⁸² Pour la première décision voir F. LUCHAIRE, « Le Conseil constitutionnel devant la loi du pays en Nouvelle-Calédonie : commentaire de la décision du 27 janvier 2000 », *R.D.P.*, n° 2, 2000, p. 553 et s. Pour la seconde saisine voir : J.-É. SCHOETTL, « Recevabilité d'une loi de pays de Nouvelle-Calédonie devant le Conseil constitutionnel », *Les Petites Affiches*, 26 avril 2006, n° 83, p. 19 et s.

¹⁸³ Article 99 de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁸⁴ A. BEUSTES, « L'évolution du droit au travail en Nouvelle-Calédonie », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, *op. cit.*, p. 399 et s.

¹⁸⁵ Articles 20 et suivants de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁸⁶ F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, *op. cit.*, p. 39 et s.

Le gel du corps électoral calédonien

Partant, c'est l'institution principale de la Nouvelle-Calédonie qui décidera non seulement du contenu de sa compétence mais également de l'échéancier des transferts. De la même façon, le Congrès pourra seul adopter des lois de pays sur les règles relatives au statut coutumier¹⁸⁸ y compris relatives aux modalités de désignation au Sénat coutumier et aux Conseils coutumiers. Il pourra seul choisir les signes identitaires¹⁸⁹ et le nom de la Nouvelle-Calédonie. D'un point de vue économique, c'est lui qui, encore par le biais des lois de pays, peut réglementer la répartition entre les provinces des dotations de fonctionnement et d'équipement, qui peut aménager le droit domanial et les règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt dont on sait l'importance pour cet archipel. On ne peut que constater une nouvelle fois l'importance matérielle des capacités reconnues au Congrès calédonien. L'atteinte à l'égalité devant le suffrage n'en est qu'encre plus flagrante. Néanmoins, le pire est encore à venir lorsque l'on se penche sur l'accès à l'emploi.

En effet, en ce domaine l'accord de Nouméa réussit à être en même temps en désaccord avec nos trois textes fondamentaux : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »¹⁹⁰. « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents »¹⁹¹. « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé,

¹⁸⁷ Article 26 de la loi organique du 19 mars 1999.

¹⁸⁸ Sur ce thème voir : G. AGNIEL, « Le statut civil coutumier », in G. AGNIEL et J.-Y. FABERON, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, op. cit.*, p. 128 et s.

¹⁸⁹ Drapeau, hymne...

¹⁹⁰ Article 1 de la constitution du 4 octobre 1958.

¹⁹¹ Article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances »¹⁹².

L'accord de Nouméa prend ses distances avec ces principes fondamentaux : « La Nouvelle-Calédonie mettra en place, en liaison avec l'État, des mesures destinées à offrir des garanties particulières pour le droit à l'emploi de ses habitants. La réglementation sur l'entrée des personnes non établies en Nouvelle-Calédonie sera confortée. Pour les professions indépendantes, le droit d'établissement pourra être restreint pour les personnes non établies en Nouvelle-Calédonie. Pour les salariés du secteur privé et pour la fonction publique territoriale, une réglementation locale sera définie pour privilégier l'accès à l'emploi des habitants »¹⁹³.

De fait, il est manifeste que le Congrès calédonien est alors doté de compétences relatives au droit du travail et à la libre circulation des personnes. De plus -et surtout-, il est flagrant que le Congrès reçoive des capacités en contradiction avec nos principes relatifs au droit du travail et à la libre circulation des personnes. En conséquence, la voie constitutionnelle se justifiait d'autant mieux comme moyen pour contourner ces préceptes fondamentaux. Mais, également, il faut remarquer que ces aptitudes déléguées le sont de manière relativement vague¹⁹⁴. Il n'est qu'à voir, *a contrario*, la minutieuse définition -pas suffisamment visiblement puisque l'on a dû réviser la constitution¹⁹⁵- du corps électoral pour s'en convaincre. Dès lors, on voit les enjeux relatifs à la définition restrictive du corps électoral : limiter la gestion des affaires locales, entendues largement, aux seuls « Calédoniens » qui correspondent à la définition limitative donnée par le pouvoir constituant. De plus, le législateur métropolitain -précision utile puisque l'on a reconnu l'existence d'un législateur calédonien- ne pourra plus venir corriger les possibles

¹⁹² Alinéa 5 du préambule de la constitution du 27 octobre 1946.

¹⁹³ Point 3.1.1.

¹⁹⁴ J.-Y. FABERON, « Nouvelle-Calédonie et constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *op. cit.*, p. 125.

¹⁹⁵ Loi constitutionnelle du 23 février 2007, n° 2007-237.

Le gel du corps électoral calédonien

abus puisque cela ne ressortit plus de sa compétence, mais de celle du juge et du législateur constitutionnel.

B - La révision constitutionnelle du 23 février 2007 : l'instauration du droit du sang en Nouvelle-Calédonie

La révision constitutionnelle du 23 février 2007¹⁹⁶ est l'aboutissement d'un processus qui a pris plusieurs années et qui a entraîné, pas à pas, le renforcement de la restriction de l'accès au suffrage lors des élections locales. Il faut préciser que, pour l'instant, sont exclues du suffrage restreint les élections municipales. En effet, ces dernières demeurent sous le régime général des élections municipales du fait même que les communes de la Nouvelle-Calédonie ne connaissent pas une organisation propre à cet archipel du Pacifique sud¹⁹⁷. À l'inverse, si un jour il leur est attribué un statut spécifique, nul doute que les modalités de restriction de suffrage leurs seront étendues. Dans les faits, seules les élections aux assemblées de province¹⁹⁸ et au Congrès calédonien sont concernées par ces restrictions et par leurs évolutions. Il faut préciser également que les membres du Congrès sont élus sur les mêmes listes que les membres des assemblées de province¹⁹⁹. En conséquence, les membres du Congrès font également partie des assemblées de province.

Le premier pas vers la restriction que nous connaissons actuellement est celui franchi par le législateur organique lorsqu'il a adopté, conformément à la volonté du législateur constitutionnel²⁰⁰, les premières mesures de limitation du corps électoral calédonien²⁰¹.

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ Voir J.-Y. FABERON, « Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999 », *op. cit.*

¹⁹⁸ Il existe trois provinces en Nouvelle-Calédonie : la province nord, la province sud et la province des îles Loyauté.

¹⁹⁹ Articles 62, 185 et 192 de la loi organique du 19 mars 1999.

²⁰⁰ Alinéa 4 de l'article 77 de la constitution du 4 octobre 1958.

²⁰¹ Article 188 de la loi organique du 19 mars 1999.

Partant, la loi organique reconnaît la citoyenneté calédonienne et couple cette reconnaissance avec les conditions d'accès au suffrage pour les élections provinciales et au Congrès calédonien : « Il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées par l'article 188 »²⁰².

Par conséquent, aborder le problème de la restriction du droit de suffrage c'est aborder celui de la citoyenneté calédonienne. Toute l'ambiguïté de la situation calédonienne repose sur le fait que l'on a consacré une souveraineté partagée et une citoyenneté calédonienne sur un territoire nullement indépendant pour mener à bien un processus de décolonisation. Pour autant, on l'a déjà souligné, les indépendantistes ne sont pas majoritaires mais le système mis en place, et son évolution vers encore plus de restrictions le confirme, ne tient compte que de l'hypothèse de l'indépendance. On ne s'y prendrait pas autrement pour légitimer le départ de la République de cet archipel, même contre la volonté de ses habitants²⁰³. Dès lors, la loi organique consacre et définit la citoyenneté calédonienne : « I- Le Congrès et les assemblées de province sont élus par un corps électoral composé des électeurs satisfaisant à l'une des conditions suivantes : // a- Remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ; // b- Être inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au Congrès et aux assemblées de province ; // c- Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection. // II- Les périodes passées en dehors

²⁰² Article 4 de la loi organique du 19 mars 1999.

²⁰³ Ce que confirment les modalités prévues pour les scrutins relatifs à l'autodétermination. Voir en ce sens : O. GOHIN, « Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 390 et 391.

Le gel du corps électoral calédonien

de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris pour apprécier la condition de domicile »²⁰⁴.

Le corps électoral calédonien est constitué à partir du fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales pour tous les scrutins au suffrage universel en Nouvelle-Calédonie. Il constitue une liste électorale spéciale au sein de ce fichier général. Il est d'abord composé des Calédoniens qui remplissent la condition de principe, soit avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 pour avoir fait constater dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation²⁰⁵. En outre, sont inscrits sur un tableau annexe les autres Calédoniens susceptibles de participer aux votations. Il concerne au premier chef les mineurs au 31 octobre 1998 qui peuvent justifier de certains éléments. Soit avoir en 1998 déjà dix ans de domiciliation en Nouvelle-Calédonie. Soit avoir eu un parent électeur selon la condition de principe, c'est-à-dire ayant dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie au 8 novembre 1998. Soit justifier de dix ans de résidence à la date de l'élection locale au cas où l'un des parents est inscrit au tableau annexe pour ne pas remplir la condition de principe²⁰⁶. Il faut ajouter, pour être complet sur ce point, que le législateur organique a accordé des dérogations légitimes aux interruptions qui pourraient survenir lors du décompte du temps de résidence permanente en Nouvelle-Calédonie²⁰⁷.

En revanche, une partie du texte a posé plus de problème. En effet, la loi organique précise que les électeurs qui figurent sur le tableau annexe et qui résident depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie au moment des élections au Congrès ou aux assemblées de province peuvent participer à ces votations²⁰⁸. Il est implicitement admis que la

²⁰⁴ Article 188 de la loi organique du 19 mars 1999.

²⁰⁵ Article 188 I a de la loi organique du 19 mars 1999.

²⁰⁶ Article 188 I c de la loi organique du 19 mars 1999.

²⁰⁷ Article 188 II de la loi organique du 19 mars 1999.

²⁰⁸ Article 188 I b de la loi organique du 19 mars 1999.

liste spéciale est révisable pour les catégories décrites ci-dessus. Une commission administrative spéciale est compétente pour remplir cet office²⁰⁹ au sein de chaque bureau de vote²¹⁰. Les choses paraissent alors claires : le corps électoral calédonien est variable. En conséquence, si la citoyenneté calédonienne peut certes se transmettre par le sang²¹¹, puisque si l'on a des parents qui sont eux-mêmes Calédoniens on a la possibilité de voter²¹², mais elle peut également se transmettre par le droit du sol après dix ans de présence sur le territoire tant que l'on est citoyen français²¹³. Pourtant tout a commencé à être remis en question lorsque les membres du F.L.K.S.²¹⁴ ont souhaité modifier cette position pour favoriser le gel de l'électorat et empêcher donc que de nouveaux français, nés hors de la Nouvelle-Calédonie, puissent accéder aux scrutins locaux.

Le Conseil constitutionnel²¹⁵, obligatoirement saisi de la loi organique²¹⁶ mais également saisi de la loi ordinaire adoptée le même jour, a eu à se prononcer sur cette question : choisir une interprétation en glissement²¹⁷, et ainsi permettre l'évolution du corps électoral du territoire « par l'extérieur », ou retenir le gel de l'électorat et ne permettre de ce fait que les seules évolutions du corps électoral « internes » à la Nouvelle-Calédonie. La Haute juridiction constate²¹⁸ d'abord que la loi organique dispose que le tableau annexe est celui qui est composé des électeurs admis à participer aux élections autres

²⁰⁹ Article 189 II de la loi organique du 19 mars 1999.

²¹⁰ Voir l'ensemble de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 pour une description complète de la formation et de l'action de cette commission.

²¹¹ Article 188 I c de la loi organique du 19 mars 1999.

²¹² En respectant les conditions précisées par l'article 188 I b de la loi organique du 19 mars 1999.

²¹³ Article 188 I b de la loi organique du 19 mars 1999.

²¹⁴ Front de libération nationale kanak et socialiste.

²¹⁵ J.-É. SHOETTL, *A.J.D.A.*, 20 avril 1999, p. 324 et s.

²¹⁶ Article 61 de la constitution du 4 octobre 1958.

²¹⁷ O. GOHIN, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 802.

²¹⁸ Considérant 30 de la décision du 15 mars 1999, n°99-410 DC, *Rec.* 51, *RJC* I-812.

Le gel du corps électoral calédonien

que provinciales²¹⁹. Que de plus, la loi organique²²⁰ précise également que le corps électoral restreint est composé des électeurs inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie²²¹. De tout cela il conclut que tout Français, quelle que soit sa date d'installation sur le territoire, même postérieure à 1998, peut acquérir la citoyenneté calédonienne s'il peut justifier de plus de dix ans de résidence. En conséquence est consacrée par le juge de la rue Montpensier une interprétation glissante de l'accès à la citoyenneté calédonienne, la seule qui paraisse conforme aux textes²²² et à la volonté des auteurs des textes en question²²³. Il justifie son raisonnement en précisant que retenir une autre interprétation serait contraire aux principes fondamentaux, et que rien ne justifierait l'ampleur de ces atteintes au sein même de l'accord de Nouméa²²⁴ d'autant que ce dernier précise « que le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée »²²⁵.

Les indépendantistes ne sont pas favorables à cette interprétation, ils préfèrent, bien évidemment, un corps électoral réduit aux seuls habitants justifiant de dix ans de résidence en 1998. Dès lors, ils sont certains que l'évolution démographique, qui leur est favorable²²⁶,

²¹⁹ Article 189 de la loi organique du 19 mars 1999.

²²⁰ Article 189 de la loi organique du 19 mars 1999.

²²¹ Considérant 31 de la décision du 15 mars 1999, n° 99-410 DC, *Rec.* 51, *RJC* I-812.

²²² O. GOHIN, « Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 392 et s.

²²³ O. GOHIN, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 802 et s.

²²⁴ Considérant 32 de la décision du 15 mars 1999, 99-410 DC, *Rec.* 51, *RJC* I-812.

²²⁵ Point 5 alinéa 7 du préambule de l'accord de Nouméa.

²²⁶ Le taux de natalité (35 ‰ contre 18,7 ‰) comme de fécondité (150 ‰ contre 73 ‰) sont supérieurs chez les Canaques par rapport aux populations « européennes ». *A.N.*, doc. 972, séance du 9 juin 1998.

finira à terme par peser dans les urnes locales²²⁷. Cependant, avec la décision du Conseil constitutionnel, il fallait maintenant passer par une révision constitutionnelle pour faire aboutir leur volonté. C'est en ce sens que les parlementaires français avaient adopté un projet de loi constitutionnelle²²⁸ visant à compléter l'article 77 de notre charte fondamentale par l'adjonction d'un alinéa : « [...] pour la définition du corps électoral aux assemblées de province et au Congrès de Nouvelle-Calédonie, le tableau auquel se réfère l'article 76 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue par cet article »²²⁹.

Alors que par un décret²³⁰ le chef de l'État avait décidé de convoquer le Congrès du Parlement pour le 24 janvier 2000, un nouveau décret²³¹ abrogea le précédent puisque la majorité nécessaire ne semblait pas pouvoir être réunie du fait de la cohabitation et de l'adjonction d'une réforme sur le Conseil supérieur de la magistrature à celle prévue pour l'outre-mer²³². Or, cette réforme aurait permis, avec quelques années d'avance, de geler définitivement le corps électoral calédonien étant donné que les dix ans de résidence n'auraient plus permis de glisser d'une liste à l'autre et d'ainsi accéder à la citoyenneté calédonienne. Néanmoins, du fait qu'il est actuellement impossible de faire prévaloir des normes internationales sur des normes constitutionnelles par des juridictions françaises²³³, la

²²⁷ Il faut souligner en ce sens l'interruption du recensement quinquennal sur une base ethnique en Nouvelle-Calédonie sur la demande du chef de l'État. Recensement qui avait été pourtant entrepris en application du décret pris en Conseil d'État le 5 juin 2003 et sur avis conforme de la C.N.I.L. dans le cadre de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978.

²²⁸ F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, op. cit., p. 7.

²²⁹ Article 1 du projet de loi constitutionnelle du 26 mai 1999.

²³⁰ Décret du 3 novembre 1999.

²³¹ Décret du 20 janvier 2000.

²³² Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

²³³ Conseil d'État, 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres*. Cour de cassation, 2 juin 2000, *Mlle Fraisse*.

Le gel du corps électoral calédonien

question restait posée de savoir quelle décision adopteraient les Cours internationales ?

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies²³⁴ ne s'est pas prononcé directement sur les restrictions au corps électoral des élections aux assemblées de province ou au Congrès calédonien. En revanche, il s'est penché sur les restrictions portant sur la consultation du 8 novembre 1998 et sur les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté qui devront intervenir entre 2014 et 2019²³⁵. Pour ce qui est des restrictions, il a considéré que celles-ci « reposent sur des éléments objectifs de différenciation entre résidents dans leur relation avec la Nouvelle-Calédonie [...] et que les critères de définition des corps électoraux pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas discriminatoires mais reposent sur des motifs de différenciation objectifs, raisonnables et compatibles avec les dispositions du Pacte ». Pour ce qui est de la durée de résidence requise pour accéder au droit de vote, il estime que les seuils retenus ne sont pas excessifs « dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de la nature et de l'objet de ces scrutins, à savoir un processus d'autodétermination impliquant la participation de personnes justifiant d'attaches suffisantes au territoire dont l'avenir est en jeu »²³⁶. Par conséquent, il estime que les limitations prévues pour des consultations ponctuelles sont conformes au pacte²³⁷ ratifié par la France. Pour autant, le gel du corps électoral qui nous concerne ici est celui relatif aux élections régulières de la démocratie locale calédonienne²³⁸. Le contexte est très différent étant donné qu'il ne s'agit plus d'autodétermination et que les restrictions de vote sont plus fortes, puisque le corps électoral est littéralement gelé et fondé

²³⁴ Institué par l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²³⁵ Voir en ce sens le rapport de la commission des lois du Sénat, disponible via le site internet de la Haute assemblée.

²³⁶ Communication au comité des droits de l'homme du 25 juin 1999.

²³⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²³⁸ Une nouvelle fois hormis les élections municipales tant qu'elles ne seront pas particulières à la Nouvelle-Calédonie.

sur l'hérédité. Le Comité se serait-il encore prononcé dans ce sens ? La question reste posée !

Plus directement, la Cour européenne des droits de l'homme a eu à se pencher sur la restriction du corps électoral organisée avant la révision du 23 février 2007²³⁹. C'est-à-dire lorsqu'il « suffisait » de justifier de dix ans de résidence sur le territoire pour obtenir la citoyenneté calédonienne. La Cour a été saisie par M. Py²⁴⁰ à qui a été refusée la possibilité de voter aux élections provinciales de 1999. Pour M. Py, les dispositions prévues étaient contraires à l'article 3 du protocole n° 1 à la convention²⁴¹ aux termes duquel les États parties s'engagent à « organiser, à intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». La Cour paraît donner d'abord raison à M. Py en reconnaissant que les compétences du Congrès calédonien lui donnaient un rôle déterminant dans le processus législatif. Mais dans un second temps, elle estime qu'il existe des nécessités locales justifiant, conformément à l'article 56²⁴² de la convention²⁴³, les restrictions au droit de vote lors des élections aux assemblées de province et au Congrès calédonien puisque « le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination »²⁴⁴. La Cour tranche et juge alors que « l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des « nécessités

²³⁹ C.E.D.H., 11 janvier 2005, *Py contre France*.

²⁴⁰ Alors maître de conférences en droit privé à l'Université de Nouméa.

²⁴¹ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

²⁴² L'alinéa 3 de cet article stipule que dans les territoires notifiés par les parties, « les dispositions de la Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales ».

²⁴³ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

²⁴⁴ C.E.D.H., 11 janvier 2005, *Py contre France*.

Le gel du corps électoral calédonien

locales » de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote des requérants »²⁴⁵.

Puisque le contentieux pendant devant la Cour européenne des droits de l'homme était purgé, et que cette dernière s'était prononcée en faveur des restrictions prévues, rien n'empêchait plus le pouvoir d'État²⁴⁶ d'aller plus loin dans les atteintes à nos principes fondamentaux. En conséquence, le 23 février 2007, devant l'insistance des indépendantistes²⁴⁷, pour tenir la promesse du chef de l'État²⁴⁸ et pour profiter du fait que des révisions constitutionnelles allaient être adoptées²⁴⁹, il a été décidé de geler l'électorat calédonien²⁵⁰. « Dès lors, tout citoyen français établi dans cette collectivité territoriale²⁵¹ d'outre-mer ou dans l'une des provinces calédonienne, après le 8

²⁴⁵ C.E.D.H., 11 janvier 2005, *Py contre France*.

²⁴⁶ Sur cette notion de pouvoir d'État voir plus haut ainsi que l'introduction de notre thèse : *Du Conseil constitutionnel comme contre-pouvoir juridictionnel sous la V^{ème} République*, *op. cit.*

²⁴⁷ F.L.N.K.S.

²⁴⁸ À Nouméa le 24 juillet 2003.

²⁴⁹ Relatives à la consécration constitutionnelle de la prohibition de la peine de mort et à la responsabilité du chef de l'État.

²⁵⁰ Loi constitutionnelle du 23 février 2007, n°2007-237.

²⁵¹ *Contra* voir : S. VERCLYTTE, « La Nouvelle-Calédonie n'est plus une collectivité territoriale », *R.F.D.A.*, janvier/février 2007, p. 18 et s.

novembre 1998, n'est pas et ne sera jamais, à droit constitutionnel constant, électeur de leur assemblée délibérante »²⁵².

Si nous demeurons persuadé que l'outre-mer ne peut se gérer comme la métropole, dans ce sens le processus de décentralisation politique entrepris nous paraît être une bonne chose, pour autant nous ne croyons pas qu'une plus grande proximité des tropiques justifie de quelque manière que ce soit les atteintes trop flagrantes aux principes fondamentaux sur lesquels repose tout État de droit démocratique et constitutionnel, surtout lorsque ceux-ci ont été très chèrement gagnés par les générations passées.

²⁵² O. GOHIN, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *op. cit.*, p. 806.

REGARD COMPARE SUR LES ELECTIONS EN FRANCE ET AU BRESIL

**par Lise Tupiassu¹,
ATER à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

Les Brésiliens ne s'adonnent pas uniquement au football. À telle enseigne que les dernières élections françaises ont suscité un regard très intéressé outre-atlantique. Aucun détail de la dispute politique française n'a échappé aux analyses de la presse brésilienne. L'informatisation des moyens de communication le rend plus aisé... Les Brésiliens recevaient des nouvelles très fraîches et, pour la plupart, très peu partisans, concernant les points les plus divers de la vie politique en France.

L'information a été relayée lors de la nomination de l'actuel président Nicolas Sarkozy à la tête de l'UMP, considérée comme un premier pas de la campagne présidentielle. Les Brésiliens ont également été attentifs à l'itinéraire de la candidate socialiste en lice

¹ L'auteur remercie vivement les collègues Thomas Martins, Jérôme Germain et Olivier Gassiot pour les corrections grammaticales et suggestions apportées à ce texte.

pour l'Élysée, de la course aux présidentielles en passant par son intronisation par le Parti Socialiste². Le parcours de Jean Marie Le Pen a été suivi de très près³, ainsi que l'ascension de François Bayrou⁴ au cours de la campagne. Même les candidats qui n'étaient pas favoris lors de la présidentielle de 2007, comme Arlette Laguiller⁵, Olivier Besancenot⁶ et José Bové, ont également occupé de vastes pages dans les quotidiens brésiliens.

Après la campagne, la crise du Parti socialiste et de la gauche en général⁷, les agitations populaires qui se sont multipliées suite à l'élection de Nicolas Sarkozy⁸, ainsi que tous les aspects relatifs autant à la vie publique qu'à la vie privée du président élu, ne cessent de remplir les pages de la presse brésilienne⁹, qui n'a en outre pas manqué de mentionner les déboires de la vie privée du couple Royal-Hollande¹⁰.

² V. « Eleita candidata à Presidência, Royal pede união ao PS na França », *Folha OnLine*, 17/11/2006.

³ V. « Le Pen baseia campanha em "tolerância zero" contra imigração », *Folha OnLine*, 20/04/2007.

⁴ J. B.NATALI, « Conservador veterano vira "centrista" na campanha da França », *Folha de S. Paulo*, 04/03/2007 ; D. FERNANDES, « Líder de centro-direita ameaça favoritos à Presidência da França », *BBC Brasil*, 12/03/2007.

⁵ D. FERNANDES, « Trotskista se candidata pela sexta vez na França », *BBC Brasil*, 13/04/2007.

⁶ V. « Carteiro, Besancenot defende a redistribuição de riqueza », *Folha OnLine*, 20/04/2007.

⁷ A. TOURAINE, « A esquerda francesa em crise e a eleição presidencial », *Folha de S. Paulo*, 22/04/2007 ; A. MURTA, « Eleição pode decidir destino da esquerda na França, diz especialista », *Folha OnLine* 04/05/2007.

⁸ V. « Eleição na França termina com protestos, 367 carros queimados e 270 presos », *Globo News*, 07/05/2007.

⁹ V. « Mão dura de Sarkozy une jornalistas », *Jornal do Brasil*, 30/06/2007 ; V. « Sarkozy diz que não se desculpará por iate de luxo », *Jornal do Brasil*, 09/05/2007 ; V. « Crise conjugal de Sarkozy vira novela política na França », *BBC Brasil*, 15/05/2007 ; A. RIBEIRO, « Sarkozy é igual a ele mesmo », *Revista Veja*, 16/5/2007.

¹⁰ V. « Até que a política os separe », *Jornal O Povo*, 09/02/2007.

Les élections en France et au Brésil

Sans doute, l'élection présidentielle française est-elle devenue un événement majeur de la presse internationale. Mais curieusement, les aspects tenant aux enjeux politiques d'une telle bataille pour la prise de l'Élysée ont été traités au même titre que le côté « people » et « popstar » des candidats. Comme on a pu le souligner dans certaines des communications de ce colloque, la dispute présidentielle a été perçue surtout comme un « reality show », une grande « star academy », dont l'intérêt dépasse les frontières de la France et acquiert une grande envergure, amplifiée par le pouvoir de diffusion des moyens informatiques. Dans un tel cadre, c'est tant la presse politique que la presse dite « people » et même la presse « informatique »¹¹ qui ont commenté l'événement au Brésil.

En revanche, l'importance réduite donnée aux élections législatives en France s'est également faite ressentir au Brésil. Seules les prévisions de victoire écrasante de la droite¹², et la relativisation du « tsunami bleu » par les urnes ont été relayées¹³.

Mais sur les sujets de fond, il faut admettre que les élections françaises ont quelque peu déçu les brésiliens. On considère que les grands hommes d'État ont disparu et que la France, immergée dans une grave crise interne, réserve de trop grands défis au président élu. Ainsi, les analystes brésiliens notent que, face à cette crise interne, les sujets de politique extérieure et de défense nationale, tenus comme les principales compétences des chefs d'État, sont restés largement à l'écart du débat présidentiel en France¹⁴. L'Amérique latine n'a fait

¹¹ Voir sur le sujet, P. RANIERI, « Blogs, vídeos e Second Life atraem políticos franceses », *Folha OnLine*, 20/04/2007.

¹² A. FUZO. « Vitória conservadora nas eleições parlamentares francesas abre caminho », *Valor Econômico*, 11/06/2007 ; V. « Sarkozy é o grande vitorioso em resultado de eleições legislativas na França », *Folha OnLine*, 10/06/2007.

¹³ D. FERNANDES. « Governo Sarkozy recebeu "tapa" das urnas », *BBC Brasil*, 18/06/2007.

¹⁴ C. CARDOSO. « Candidatos franceses deixam política externa em segundo plano », *Folha de S. Paulo*, 22/04/2007 ; D. FERNANDES. « Candidatos divergem mais em economia e imigração na França », *BBC Brasil*, 04/05/2007.

l'objet que de très timides et même presque inexistants commentaires dans les programmes des candidats. La région a été caractérisée comme une zone de « démocratie fragile » et ayant « besoin de renforcement », selon les candidats favorisés. Et, pour la surprise de tous, le seul candidat qui a traité d'une façon plus exhaustive et plus concrète les rapports entre la France et l'Amérique latine fut Jean-Marie Le Pen¹⁵.

Au Brésil, les commentaires diffusés sur la politique internationale des candidats à la présidence reposaient surtout sur le rapprochement entre Nicolas Sarkozy et les Etats-Unis et ses rapports tendus avec les immigrants illégaux en France¹⁶. De même, au sujet de l'Union européenne, les médias brésiliens ont mis l'accent sur la proposition du candidat UMP conduisant à l'adoption d'un traité simplifié afin de remédier au « non » de la France au projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, alors que pour sa part, Ségolène Royale avait une position moins favorable à la reprise de ce traité.

Toutefois, parmi les sujets de politique internationale qui pourraient intéresser directement le Brésil, le cadre politique qui s'est dessiné en France n'apportait pas beaucoup d'indications. Les candidats de plus grande envergure se sont montrés tous *a priori* favorables à l'admission du Brésil dans le Conseil de sécurité de l'ONU et défavorables à une plus grande ouverture des négociations au sein de l'OMC¹⁷. Ainsi, les Brésiliens en général ne manifestaient pas une préférence explicite pour l'un ou l'autre des candidats. Seules les analyses les plus approfondies paraissaient considérer que

¹⁵ V. « Candidatos franceses deixam América Latina de lado em campanhas », *Folha OnLine*, 19/04/2007.

¹⁶ D. FERNANDES. « Brasileiros ilegais temem vitória de Sarkozy na França », *BBC Brasil*, 18/04/2007.

¹⁷ D. FERNANDES. « Candidatos na França são a favor do Brasil no Conselho da ONU », *BBC Brasil*, 04/05/2007.

Les élections en France et au Brésil

l'élection de Nicolas Sarkozy impliquerait, à long terme, une politique plus agressive poussant à l'ouverture du marché brésilien¹⁸.

Au demeurant, l'intérêt accru pour la politique française au Brésil implique une constatation étonnante : la grande majorité des Brésiliens considère que la France adopte un régime présidentiel. Voilà pourquoi les élections présidentielles en France suscitent autant l'attention des Brésiliens : ils notent une grande ressemblance avec leur propre pays.

En effet, une analyse juridique nous permet de constater que, malgré l'existence formelle d'un système parlementaire en France et d'un système présidentiel au Brésil, ces deux modèles de séparation des pouvoirs se trouvent confondus dans les deux pays. En France et au Brésil, l'aménagement des pouvoirs, dans la pratique, implique un éloignement du régime théorique affiché. Les raisons en sont très complexes, et cette communication n'envisage pas de les exploiter en profondeur. Pour résumer, c'est la remise en cause de la théorie classique de la séparation des pouvoirs qui semble constituer la clef d'interprétation.

En France, l'élection du président de la République au suffrage universel direct, la pratique institutionnelle qui en est faite et la réduction de l'importance, tant électorale que législative, du Parlement, prises originellement dans un but d'assurer la gouvernabilité du pays contre un régime d'assemblée, mènent à une transmutation du régime parlementaire, qui tend vers une présidentialisation. Au Brésil, le président est aussi élu au suffrage universel direct, mais la pluralisation des partis, la personnification des élections législatives et les coalitions nécessaires pour assurer la gouvernabilité transforment le régime présidentiel en régime de collaboration, tendant vers une « parlementarisation ».

Il est surprenant de voir ainsi que, si le système électoral et politique français ne s'inspire en rien du système brésilien, et qu'en outre, le système brésilien n'a pas de liaison directe avec le système

¹⁸ Selon le professeur Franklin Trein, en entretien à la chaîne de télévision brésilienne *Globo News*, le 06/05/2007.

politique français actuel, les deux modèles suivent des dynamiques qui ne sont pas pour autant complètement différentes, surtout en ce qui concerne ses conséquences pratiques.

Pour démontrer ceci, nous analyserons comment deux pays ayant des systèmes politiques et électoraux assez différents (I), peuvent arriver, dans les faits, à une configuration des pouvoirs portant des conséquences semblables, mais paradoxales (II).

I – Les systèmes électoraux en France et au Brésil

Dans le système parlementaire ou semi-présidentiel français, le président est élu au suffrage universel direct. Il s'appuie sur un gouvernement correspondant à l'orientation politique de la majorité à l'Assemblée nationale, composée de 577 députés. L'Assemblée est complétée par une chambre haute, le Sénat, qui se compose actuellement de 331 sénateurs élus au suffrage universel indirect par un collège électoral d'élus.

Le Brésil est un État fédéral, composée de 26 États et d'un district fédéral. Le pays adopte un régime politique républicain présidentiel¹⁹. Le pouvoir législatif est composé de deux chambres. La chambre basse, qui représente le peuple en général, compte 513 députés. La chambre haute, qui représente les États fédérés, est composée de 81 sénateurs.

Face à ces deux systèmes politiques différents, il est intéressant de voir certaines ressemblances et divergences concernant le mode d'élection du président de la République (A) et des membres du pouvoir législatif (B).

A - L'importance des élections présidentielles

Au rebours de la France, qui est un État unitaire ayant adopté un régime parlementaire, le Brésil est un État fédéral qui a adopté le

¹⁹ Pour plus de détails sur l'organisation institutionnelle et politique au Brésil, veuillez consulter L. TUPIASSU, « Le droit constitutionnel - les institutions politiques », in D. PAIVA DE ALMEIDA (ed.), *Introduction au droit brésilien*, Paris : L'Harmattan, 2006, p. 15-46.

Les élections en France et au Brésil

régime républicain présidentiel. Le régime parlementaire n'y ayant jamais connu de succès.

Pendant plus de deux décennies, entre les années 1964 et 1985, le Brésil était plongé dans un régime dictatorial. Or, l'avènement de la constitution de 1988, sonnant le glas de cette période tourmentée, marque une phase de redémocratisation qui insuffle au Brésil un nouvel élan républicain. Le pays vit une nouvelle République... voici un des premiers points communs entre la France et le Brésil : les deux vivent leur V^e République.

Dans les deux pays, l'élection présidentielle par le suffrage universel, direct, uninominal à deux tours est le fait politico-social le plus marquant. Cependant un certain nombre de différences peuvent être soulevées dans la pratique des deux systèmes.

Le premier point de désaccord entre les deux systèmes concerne les conditions d'accès à la candidature présidentielle. A part la nationalité brésilienne, l'âge de trente-cinq ans minimum et la détention des droits politiques, il n'y a pas d'autre condition constitutionnelle pour se porter candidat à la présidence de la République au Brésil. Tout Brésilien âgé de trente-cinq ans au moins, jouissant des droits politiques, peut être candidat.

En France, il est possible de remarquer que les conditions pour accéder à la candidature sont plus souples concernant l'âge (23 ans minimum), mais beaucoup plus rigides concernant les formalités. On sait qu'en France, en plus des conditions de nationalité, d'âge et de jouissance des droits politiques, des formalités relatives notamment à l'obtention de cinq cents parrainages d'élus²⁰ rendent un peu plus difficile la présentation des candidats à la présidence. D'ailleurs, la rigidité du système de parrainages français a souvent fait l'objet de commentaires peu favorables au Brésil, qui considèrent que ce système est assez peu démocratique, dans la mesure où il entraînerait l'exclusion de la dispute politique de certaines personnalités d'envergure, représentatives de la pensée politique d'une partie de la population.

²⁰ Voir communication de Béatrice Barreau sur le sujet, dans cet ouvrage.

En réalité, pour les Brésiliens, qui ont été soumis pendant vingt ans à un faux bipartisme imposé par la dictature militaire, la présence de vingt-deux candidats aux élections présidentielles de 1989 — première élection au suffrage universel direct pour la présidence de la République après la période de redémocratisation — a été considérée plutôt comme positive, puisque la diversité d'opinions politiques du peuple semblait y être représentée. Evidemment, cette énorme fragmentation politique n'a pu se maintenir longtemps dans la sphère présidentielle. Actuellement le cadre change. Malgré l'existence de conditions moins rigoureuses qu'en France pour la présentation des candidatures on peut noter que, aux élections présidentielles brésiliennes de 2006, seulement sept candidats étaient en lice²¹, tandis qu'en France, douze candidats se sont présentés en 2007. Ce faisant, les Brésiliens ont pu se rendre compte que les parrainages ne constituent pas forcément un instrument anti-démocratique...

Au Brésil, chaque parti ou coalition de partis doit présenter un candidat à la présidence accompagné d'un candidat à la vice-présidence. L'élection du candidat à la présidence implique celle de son vice-président. Ce dernier est souvent choisi en fonction d'accords politiques²² et sa désignation représente un poids essentiel dans les négociations pour la construction de la majorité présidentielle au Parlement²³.

Une différence notoire que l'on relève entre les systèmes électoraux du Brésil et de la France est qu'en France le vote est

²¹ Au lieu de compter avec le « vote utile », comme en France, les partis au Brésil ont tendance à se rallier, afin de soutenir, pour chaque coalition, un candidat unique. A titre d'illustration, lors du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2006, le président sortant Lula, était appuyé par une coalition composée de son parti et d'autres partis d'une moindre envergure (PT-PC do B-PRB), alors que son adversaire, Geraldo Alckmin, était soutenu par un ralliement de deux grands partis (PSDB-PFL).

²² Si bien qu'il n'appartient pas forcément au même parti ou à la même tendance que le titulaire, le vice-président, souvent écarté des grandes décisions politiques, peut, s'il y a décès, renonciation ou « impeachment » du titulaire, occuper la présidence jusqu'à la fin du mandat du titulaire.

²³ Voir *infra*.

Les élections en France et au Brésil

facultatif, tandis qu'au Brésil le vote est obligatoire pour tous les citoyens âgés entre dix-huit et soixante-dix ans, s'ils sont alphabétisés²⁴. L'absence d'inscription aux listes électorales ou l'abstention au vote impliquent des sanctions administratives non négligeables²⁵. Pour les élections de 2006, plus de 125 millions de personnes étaient inscrites sur les listes électorales.

Il faut dire que malgré la différence existante entre le Brésil et la France sur l'obligation du vote, dans les dernières élections présidentielles, les taux d'abstention des deux pays ont été très proches : environ 16 % au 1^{er} tour (16,75 % au Brésil ; 16,22 % en France). Certainement les raisons de ces taux d'abstention sont très différentes dans les deux pays, mais cela met en évidence l'intérêt qu'ont porté les Français pour les dernières élections présidentielles.

Le mode de scrutin se ressemble dans les deux pays. En France comme au Brésil le président est élu selon un système majoritaire à deux tours. Au Brésil le vote se réalise aussi le dimanche, mais la grande spécificité pratique est que le pays utilise presque exclusivement des « urnes électroniques » (machines à voter)²⁶, ce qui permet l'annonce définitive des résultats en moins de 24 h après le scrutin. Et voilà un autre point qui a beaucoup étonné les Brésiliens : le fait qu'en France les électeurs préfèrent le vote à bulletin papier...

Après la publication des résultats, le président est investi au Brésil d'un mandat de quatre ans, assez inférieur aux sept ans d'investiture originellement institués en France, aujourd'hui réduits à cinq ans.

²⁴ Le vote est facultatif uniquement pour les jeunes âgés entre 16 et 18 ans et pour les personnes qui ne sont pas alphabétisés, qui représentent, selon les données du IBGE, en 1999, environ 13 % de la population (pour plus de détails, veuillez consulter : <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm>).

²⁵ Comme, par exemple, l'impossibilité d'accéder aux emplois publics ou à l'Université.

²⁶ Voir communication de Marie de Cazals sur la dématérialisation du vote dans cet ouvrage.

D'ailleurs, concernant la durée du mandat, il faut remarquer que l'institution de la réélection, traditionnelle en France à partir de la III^{ème} République, est assez méconnue en Amérique latine et très récente au Brésil. La possibilité de reconduire le président sortant dans ses fonctions par un nouveau mandat n'était pas prévue initialement par la constitution de 1988. C'est par une révision constitutionnelle réalisée en 1997 qu'on a autorisé le président à être réélu, mais pour un mandat supplémentaire unique.

La durée du mandat, assez longue en France, ainsi que la possibilité de plusieurs réélections, contribuent à former, dans l'esprit des Brésiliens, le sentiment que la France adopte un régime plutôt présidentiel... Mais cette opinion est encore plus confortée par l'analyse des caractéristiques des élections législatives françaises.

B - Les élections législatives et la pluralité des partis

Si en France la question cruciale est celle de l'inversion du calendrier électoral entre les élections législatives et présidentielles, il est intéressant de remarquer qu'au Brésil, les élections législatives se font exactement au même moment que les élections présidentielles.

Les élections des pouvoirs exécutifs et législatifs, tant au niveau fédéral que local, sont concomitantes. Ainsi, le 6 octobre 2006 dernier, par exemple, les Brésiliens ont voté pour le président de la République, les gouverneurs des Etats, les députés de la fédération, les sénateurs et les députés des Etats.

La chambre basse du Parlement national brésilien est la chambre des députés, composée par les représentants du peuple. Les députés sont élus directement par le peuple dans les circonscriptions qui coïncident avec les limites des Etats. Leur nombre varie entre huit et soixante-dix pour chaque État²⁷.

²⁷ En principe, le nombre des députés devrait être proportionnel à la population de chaque Etat. Toutefois, considérant l'énorme différence de population entre les grands et les petits Etats, la limitation constitutionnelle du nombre minimum et maximum de députés que peut avoir chaque Etat empêche que la proportion soit exactement respectée. Ainsi, le fait que la population de certains Etats soit plus de dix fois supérieure à la population

Les élections en France et au Brésil

Mais, au contraire de la France, où l'on élit son député par un scrutin majoritaire, uninominal, à deux tours, l'élection des députés au Brésil se fait selon un scrutin proportionnel, de liste ouverte, à un tour. La conséquence est évidente : le Brésil est l'un des pays du monde avec la plus grande fragmentation entre les partis politiques et où la personnalisation des élections se montre très flagrante. Actuellement, au Brésil, dix-neuf partis sont représentés à la chambre des députés. Certainement, cette représentativité nominale se trouve réduite quand on prend en considération la représentativité effective des partis²⁸. Malgré tout, la représentativité des partis au Parlement brésilien reste beaucoup plus pluraliste qu'en France.

Quant aux élections sénatoriales, bien qu'elles ne fassent pas directement partie de notre sujet, il convient de noter qu'au Brésil chaque État élit trois sénateurs, indépendamment du nombre d'habitants, selon un scrutin direct majoritaire uninominal à un tour. Cette formule, est très différente de celle utilisée en France, selon laquelle une partie des sénateurs est élu au scrutin indirect proportionnel de liste bloquée²⁹. Malgré l'utilisation de la représentation proportionnelle, les conséquences par rapport à la fragmentation des partis ne sont pas pour autant plus importantes en France qu'au Brésil. Six groupes parlementaires se sont constitués au

d'autres Etats, ne signifie pas forcément que l'Etat plus peuplé aura dix fois plus de députés fédéraux que l'Etat moins peuplé.

²⁸ Comme l'explique F. Santos, le fait de compter combien de partis est représenté dans le Parlement n'est pas la meilleure manière de mesurer le degré de concentration ou de dispersion des partis au sein d'un pays, puisque ces partis n'ont pas tous la même importance (Cf. F. SANTOS, « Escolhas institucionais e transição por transação : sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada », *Dados*, vol. 43 n° 4, 2000). Ainsi, au Brésil, malgré la présence de 19 partis au sein du Parlement, en pratique, juste la moitié des partis représentés sont effectivement capables d'influencer la prise de décision politique.

²⁹ Ceci en dehors des cas où l'élection se fait au scrutin majoritaire plurinominal à deux tours, pratiqué dans les départements métropolitains et d'outre-mer ainsi que dans les autres collectivités d'outre-mer auxquels sont attribués un, deux ou trois sièges de sénateurs.

Sénat en France, tandis que douze partis sont représentés au Sénat brésilien.

Ainsi, on remarquera que la France, comptant moins d'un tiers de la population brésilienne, dispose d'un nombre plus élevé de députés (557 en France, contre 513 au Brésil) et de sénateurs (331 en France et 81 au Brésil) ; en revanche, ceux-ci se trouvent regroupés dans un nombre inférieur de partis, tant nominaux qu'effectifs, avec une tendance à la bipolarisation politique au sein de l'Assemblée nationale.

Mais le point le plus curieux concernant les élections législatives dans les deux pays est que, au Brésil, malgré l'existence d'un régime présidentiel, les élections pour le Parlement semblent avoir actuellement beaucoup plus d'importance qu'en France. Non seulement chacun des partis représentés au Parlement soutient —au moins en théorie— une idéologie politique différente, mais surtout chacun des candidats soutient, auprès de ses électeurs, un programme politique. Ainsi, le fait que l'élection se réalise selon une liste ouverte la rend presque personnelle. Au Brésil, chaque électeur se rapprochera non pas d'un parti, mais surtout d'un candidat en particulier. Il s'agit d'une caractéristique qui diffère largement du modèle français, où les électeurs souvent découvrent le nom du candidat pour lequel ils voteront au moment du scrutin, lorsqu'ils prennent le bulletin de leur parti de préférence.

Bien que les particularités entre les systèmes électoraux au Brésil et en France soient importantes, ces pays retrouvent, en pratique, une déviation du modèle de séparation des pouvoirs classique constitutionnellement énoncé. Ainsi, même avec des différents modes d'élection des membres du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, les conséquences pratiques en termes d'aménagement des pouvoirs semblent se rapprocher.

II – Les conséquences politiques des systèmes électoraux en France et au Brésil pour la pratique de la séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs est une notion mouvante. Comme l'explique Michel Tropper, « l'expression est employée dans au moins

six sens différents »³⁰. Mais laissant de côté le parcours passionnant que l'exploitation de ce domaine pourrait apporter, nous resterons sur le chemin simpliste, qui comporte une « idée »³¹ classique de séparation des pouvoirs, consistant à fonder des régimes politiques sur la façon de séparer fonctionnellement et organiquement les pouvoirs qui les composent. Dans ce sens, nous arrivons aux distinctions traditionnelles entre séparation souple et rigide des pouvoirs, fondant respectivement, les régimes parlementaire et présidentiel.

Les systèmes politiques français et brésiliens adoptent, théoriquement, des modèles distincts d'organisation des pouvoirs, l'un affichant la séparation souple, l'autre, la conception stricte. Mais tant en France qu'au Brésil, ces modèles ont subi des dérives tendant à une confusion des pouvoirs et ont été obligés de s'adapter à une réalité qui les pousse à s'éloigner des modèles théoriquement adoptés, dans une quête d'équilibre (A). Les élections deviennent, donc, la première étape d'une pratique institutionnelle qui implique, en réalité, une mutation du système classique de séparation des pouvoirs, qui rentre dans un nouvel âge (B).

A - La quête d'un équilibre entre les pouvoirs

Le Brésil adopte théoriquement un régime typiquement présidentiel, représenté par un pouvoir exécutif « monocéphale », de sorte que le contrôle de la politique de l'État et du gouvernement est concentré dans les mains du président. Ce système diffère complètement de celui affiché par la constitution française de 1958 selon lequel le président assure en tant qu'arbitre le fonctionnement régulier des pouvoirs publics (art. 5), et le premier ministre dirige l'action du gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation (art. 20 et 21). Il s'agit là d'un système parlementaire.

³⁰ Cf. M. TROPPER, « La V^e République et la séparation des pouvoirs », *Droits*, n. 43, 2006, p. 34.

³¹ Sur « l'idée » de séparation des pouvoirs, voir. S. MILACIC, « De la séparation des pouvoirs à l'idée des contre-pouvoirs », in A. PARIENTE, *La séparation des pouvoirs*, Paris : Dalloz, 2007, p. 31.

Toutefois, le système politique français a connu un infléchissement depuis la réforme constitutionnelle de 1962 portant sur le mode de désignation du chef de l'État.

Que le mode d'élection du président au suffrage universel direct renforce son pouvoir, cela n'est pas une nouveauté. Le point surprenant est que, actuellement, tant en France qu'au Brésil, le président est considéré comme la figure centrale sur la scène politique. Sa campagne se fonde sur la personnification du pouvoir. Il se dote d'un programme politique très complet, bien chiffré et définissant une ligne de conduite pour la nation. Mais si cela est une caractéristique normale des régimes présidentiels, la même chose ne peut être dite des régimes parlementaires traditionnels... En contrepartie, l'élection des membres du pouvoir législatif français perd en importance par rapport à celle des Brésiliens. S'agit-il d'un paradoxe ? Pas vraiment. La réalité est que les régimes brésiliens et français ont expérimenté des problèmes pratiques quant à l'aménagement des pouvoirs et ont utilisé les modalités d'élection comme un premier pas dans la construction d'une nouvelle dynamique institutionnelle.

La mise en valeur du chef de l'État en France, avec l'élection au suffrage universel direct, s'inscrit dans la logique du processus de rationalisation parlementaire destinée à réduire le manque de gouvernabilité des régimes d'assemblée. Aussi, sa justification repose-t-elle non pas sur la conception théorique du régime mais sur un besoin pratique. En revanche, au Brésil se développe le phénomène contraire. Il ne s'agit pas d'une réduction de l'importance de l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct, mais de l'augmentation considérable de l'importance des élections législatives et des pouvoirs du Parlement, au sein même du régime présidentiel.

En Amérique latine, les régimes présidentiels ont été confrontés au problème du présidentialisme³². Encore aujourd'hui le sens

³² Ce que Bruce Ackerman qualifie de « Latin America's disastrous nineteenth century experience with the North American model ». Cf. B. ACKERMAN, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, n° 113, 2000, p. 729.

commun de la culture juridique européenne est habitué à qualifier ces régimes de présidentielistes, considérant qu'ils sont marqués par une suprématie excessive du président sur le législatif³³. Mais, de la même façon qu'en France des mesures ont été prises pour essayer d'écarter l'instabilité liée aux régimes d'assemblée, au Brésil des mesures ont également été prises mais dans le sens inverse, afin de limiter les pouvoirs du président, consolidant le législatif³⁴.

Ainsi, le régime parlementaire français a été contraint de lutter contre l'instabilité des régimes d'assemblée, amplifiant les pouvoirs du chef de l'Etat. Pour des raisons inverses, le Brésil a renforcé le législatif. Les deux systèmes pâtissaient de dérives qui tendaient vers deux extrêmes opposées. Avec des mutations institutionnelles et des changements des pratiques électorales —suffrage universel et direct pour le président en France ; renforcement des élections législatives pour le Brésil—, on a inversé le sens de la concentration des pouvoirs, de sorte que les deux systèmes essayent de trouver un équilibre convergent vers un point central.

Au Brésil, la légitimité démocratique —l'élection au suffrage universel direct— et le statut institutionnel du président —sa qualité

³³ La discussion approfondie de ce point échappe aux limites méthodologiques de cette communication, mais il nous faut relever que cette qualification générale ne prend pas en compte les spécificités de chacun des systèmes latino-américains. Pour plus de détails sur les régimes présidentielistes, veuillez consulter : G. CONAC, « Pour une théorie du présidentielisme : quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », *Mélanges Burdeau*, Paris : LGDJ, 1977, p. 115-148 ; B. CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel*, 23^e édition, Paris : Sirey, 2006, p. 117-119.

³⁴ Un des actes importants pris dans le sens d'une rationalisation du présidentielisme -à savoir une tentative de réduction des pouvoirs du président et du renforcement du législatif- consistait, par exemple, à recadrer le régime juridique des *mesures provisoires*, sorte de décret présidentiel ayant force de loi, utilisé en cas d'urgence ou pour défendre un intérêt public particulier. Sur le sujet, veuillez consulter L. TUPIASSU, « Le droit constitutionnel - les institutions politiques », in D. PAIVA DE ALMEIDA (ed.), *Introduction au droit brésilien*, Paris : L'Harmattan, 2006, p. 35.

de chef de l'Etat et de chef du gouvernement— sont compensés par un mandat présidentiel très court, souvent en cohabitation avec un Parlement composé de forces politiques émiettées. Le parti du président ne détient jamais la majorité au sein du Parlement. La gouvernabilité est assurée par des coalitions constituées par l'ouverture dans la formation du gouvernement³⁵. Ainsi, c'est par la distribution des postes de vice-président et au sein des ministères que le président cherche à avoir le soutien des partis qui se rapprochent de son idéologie. Cependant, considérant que l'élection des membres du législatif est très personnelle, le fait qu'un député appartienne à un parti soutenant le président n'implique pas son adhésion automatique aux projets de loi provenant de l'exécutif³⁶. Les décisions politiques dépendent donc de la négociation au cas par cas entre les groupes parlementaires et rendent ainsi possible une fracture entre les voix pour et contre le gouvernement au sein d'un même parti³⁷.

Dès lors, dans l'aménagement pratique du système politique brésilien, malgré l'existence d'un exécutif unipersonnel, où la direction de l'Etat et du gouvernement est l'apanage d'une seule personne, la fragmentation du système des partis et les élections

³⁵ Voir sur le sujet O. B. LIMA JUNIOR, « Eleições presidenciais : Centralidade, Contexto e Implicações », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14 n° 40, p. 11-30, 1999.

³⁶ Comme l'explique Fabiano Santos, dans la mesure où le scrutin pour le Parlement brésilien se base sur des listes ouvertes, l'élection législative est très personnalisée, de sorte que les députés se sentent moins liés aux partis, retirant des formations politiques le contrôle sur les membres du groupe. Ainsi, par exemple, le gouvernement ne connaît jamais l'extension du soutien dont il dispose au sein du Parlement, puisque le comportement des députés se fonde beaucoup sur leurs intérêts et leurs convictions personnelles et peuvent être imprévisibles lors des votations législatives. (Cf. F. SANTOS, « Escolhas Institucionais e Transição por Transação : Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada », *Dados*, vol. 43 n° 4, 2000).

³⁷ Sur la gouvernabilité dans le système actuel brésilien, veuillez consulter C. E. P. ARAUJO, « As eleições de 2006 e a reforma política », *Revista de Informação Legislativa*, vol. 43 n° 172 out./dez. 2006.

Les élections en France et au Brésil

proportionnelles imposent la formation de gouvernements d'ouverture ou de coalition, obligeant l'entente politique entre les groupes divers et réduisant la centralisation du pouvoir. En conséquence, afin d'assurer une stabilité politique et la gouvernabilité du pays, le président s'oblige à construire des alliances, ce qui implique un partage des ministères entraînant, finalement, une réduction considérable de sa capacité personnelle de contrôler le gouvernement³⁸.

En France, on assiste au mouvement inverse. L'instabilité des Républiques antérieures et les expériences mal vécues de la cohabitation ont poussé à une plus grande centralisation du pouvoir entre les mains du président.

Ainsi, l'élection du président au suffrage universel direct, l'inversion du calendrier électoral, et l'organisation même des pouvoirs au sein de l'exécutif font que la pratique parlementaire se retrouve complètement limitée. Le président soutient, et surtout, met en pratique un projet politique qui ne prend pas en compte —ou trop peu— le pouvoir législatif, détenteur d'un contre-pouvoir extrêmement affaibli.

Cette pratique est encore plus évidente à l'issue des dernières élections françaises. Comme le décrit Jean-Baptiste de Montvallan, sans avoir touché au texte de la constitution, le nouveau président s'est clairement engagé dans une lecture et une pratique très présidentielles des institutions. Avant même d'être élue, la majorité dont il disposera à l'Assemblée est appelée à n'être qu'un instrument au service d'un « président qui gouverne »³⁹. Ainsi, indépendamment du passage hypothétique à une VI^{ème} République, c'est une pratique dérogatoire du régime de séparation des pouvoirs affiché par la constitution qui a été mis en œuvre en France. L'éditorial du journal *Le Monde* l'exprime bien : « En un mot comme en cent, tout se passe comme si l'article 20 de la Constitution -selon lequel « le

³⁸ L. H. OLIVEIRA, « Produção legislativa no Brasil : a relação entre partidos e governo », *Revista dos Tribunais*, n° 803, p. 43-58, 2002.

³⁹ J.-B. MONTVALON, « Les législatives confirment la présidentialisation du régime », *Le Monde*, 09/06/07.

gouvernement détermine et conduit la politique de la nation »- avait été, *de facto*, abrogé »⁴⁰. Sur ces entrefaites, pour Dominique Rousseau, depuis « le 6 mai 2007, il est écrit dans les faits que le président gouverne et que le premier ministre coordonne l'application de la politique présidentielle par les ministres »⁴¹.

Ces nouveaux aménagements des pouvoirs, qui éloignent la pratique du modèle théorique suivi par les Etats, sont donc illustrés par les derniers événements politiques français et brésiliens. Mais cela ne semble pas constituer des cas isolés. Au contraire, la quête d'un équilibre entre les pouvoirs est un phénomène mondial et implique, en réalité, une remise en cause de la séparation des pouvoirs telle qu'elle a été conçue auparavant. On vit, en effet, un nouvel âge de la séparation des pouvoirs.

B - Le nouvel âge de la séparation des pouvoirs

Comme l'expliquent Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, la théorie classique de la séparation des pouvoirs concerne moins la séparation que l'équilibre des pouvoirs et plus précisément des deux pouvoirs politiques, le législatif et l'exécutif. Déjà, depuis un certain temps on considérait que la vraie séparation des pouvoirs n'existait que dans un régime présidentiel. Mais cette théorie, depuis longtemps, n'exprime plus —ou seulement d'une manière très partielle— la réalité politique, notamment parce qu'elle n'est pas adaptée au rôle acquis par les partis en tant que principaux animateurs de la vie politique⁴². Avec le rôle des partis dans l'actualité, même les différences théoriques entre les régimes parlementaires et les régimes présidentiels restent plutôt dans la terminologie et l'organisation formelle des pouvoirs. En pratique, les résultats des aménagements sont assez semblables.

⁴⁰ V. « VI^e République ? » (éditorial), *Le Monde*, 04/07/07.

⁴¹ D. ROUSSEAU, « Un régime de président », *Le Monde*, 12/06/07.

⁴² P. PACTET, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, 25^e édition, Paris : Sirey, 2006, p. 106-107.

Les élections en France et au Brésil

En réalité, la séparation entre exécutif et législatif n'est plus la même qu'auparavant⁴³... Ainsi comme la notion de séparation des pouvoirs en général, les notions de séparation souple et séparation stricte des pouvoirs —ainsi que les régimes politiques qui en découlent— sont à revoir⁴⁴.

En fait, on ne trouve plus vraiment de séparation entre l'exécutif et le législatif, et on ne retrouve guère la subtile suprématie d'un pouvoir sur l'autre, en quête d'équilibre. La séparation des pouvoirs s'exerce aujourd'hui entre la majorité et l'opposition, tant dans les systèmes présidentiels que dans les systèmes parlementaires.

Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien résument bien cette pensée, en affirmant qu'il y a « d'un côté, la majorité, composée du ou des partis vainqueurs des élections et qui dispose à la fois du gouvernement et du Parlement, et de l'autre, l'opposition —ou les oppositions— qui attend les prochaines élections pour prendre une éventuelle revanche »⁴⁵. En plus, comme l'explique Slobodan Milacic, « l'affirmation des partis politiques [...] enlève de la pertinence à la séparation et à la concurrence globalement modératrice du législatif et de l'exécutif, désormais soudés autour du parti majoritaire »⁴⁶.

⁴³ En réalité, il est même difficile de définir ce qui était la séparation des pouvoirs « auparavant », puisque ce sont les plus diverses conclusions qui ont été tirées des idées des premiers théoriciens. Sur les distinctions entre la séparation des pouvoirs 'des juristes' et celle issue de la théorie de Montesquieu, voir, par exemple : M. MIAILLE, *L'Etat du droit*, Grenoble : Presses universitaires, 1978, p. 215 et s.

⁴⁴ Michel Tropper et Francis Hamon ouvrent déjà la voie à une critique des classifications traditionnelles des régimes parlementaire et présidentiel. Mais les auteurs constatent que « les 'vrais' régimes sont seulement ceux que la doctrine a imaginés et il n'existe aucune raison valable de rendre les régimes réels conforme à des constructions doctrinales ». Cf. M. TROPPER ; F. HAMON, *Droit constitutionnel*, 29^e édition, Paris : LGDJ, 2005, p. 117.

⁴⁵ P. PACTET, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *op. cit.*, p. 107.

⁴⁶ S. MILACIC, « De la séparation des pouvoirs à l'idée des contre-pouvoirs », in A. PARIENTE, *La séparation des pouvoirs*, Paris : Dalloz, 2007, p. 32.

A la suite de ce phénomène, les régimes politiques perdent beaucoup de leurs spécificités et on remarque une réorientation généralisée des régimes politiques, mise en évidence par la comparaison entre le Brésil et la France : d'une part un régime présidentiel à gouvernement d'ouverture qui oblige la négociation au cas par cas au sein du Parlement ; d'autre part, un régime mixte parlementaire-présidentiel ou semi-présidentiel, où la majorité écrasante réduit considérablement l'importance du Parlement.

Ainsi, il n'existe plus de réelle opposition entre le Parlement et le pouvoir exécutif. Quand bien même les structures législative et exécutive traditionnelles restent en place, on s'aperçoit que leurs fonctions et la façon de les utiliser se transforment. En réalité, comme l'affirment Daryl Levinson et Richard Pildes, le degré et le type de concurrence entre le législatif et l'exécutif varient de façon significative, et peuvent même disparaître, selon que le Sénat, l'Assemblée et la présidence sont partagés ou unifiés par un parti politique⁴⁷.

Tant au Brésil qu'en France, c'est cette nouvelle séparation des pouvoirs qui s'affirme, orchestré par les partis issus vainqueurs des élections. Et selon le résultat des derniers scrutins, les dynamiques des deux pays semblent s'entrecroiser et inverser le régime originellement institué. On remarque généralement une nouvelle tendance vers la concentration des pouvoirs, mais cette fois-ci, cela revient non pas —ou pas forcément— à remettre tous les pouvoirs dans les mains d'une personne, mais plutôt dans les mains d'un parti politique ou d'un groupe de partis.

Cette concentration des pouvoirs dans les mains du parti majoritaire doit être contrecarrée par l'action des partis d'opposition⁴⁸. En France, toutefois, la question devient un peu plus complexe suite aux dernières élections. En réalité, le même parti, dont

⁴⁷ Cf. D. LEVINSON, R. PILDES, « Separation of Parties, Not Powers », *Harvard Law Review*, n° 119, 2006, p. 2315.

⁴⁸ Sur le sujet, voir A. P. BARCELLOS, « Separação dos poderes, maioria democrática e legitimidade do controle de constitucionalidade », *Revista Trimestral de Direito Público* n. 32, p. 184-206, 2000.

Les élections en France et au Brésil

le chef⁴⁹ a été élu président de la République au suffrage universel direct, a acquis une majorité très forte au sein du Parlement. Dans ce cadre, la concentration des pouvoirs qui repose normalement dans les mains du parti majoritaire reste aussi essentiellement dans les mains d'une seule personne, le président de la République, qui garde une influence accrue au sein de son parti. Cette situation implique une déliquescence des pouvoirs de l'opposition se traduisant par une transfiguration de la séparation des pouvoirs marquée par une dynamique d'affaiblissement⁵⁰.

Au Brésil, encore une fois, le mouvement inverse se produit. Même si le président a été élu en 2006 avec plus de 60 % des voix, ce n'est pas son parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges au Parlement. Bien au contraire. Ce sont plutôt des partis qui ne s'allient pas forcément au gouvernement qui ont eu le plus de sièges au parlement⁵¹. Cette « cohabitation » implique un accroissement du partage des pouvoirs entre les divers partis, avec une ouverture ministérielle assez importante, dans la quête d'une alliance stable en faveur du gouvernement⁵².

⁴⁹ Il faut souligner que le président élu a quitté formellement la tête du parti qu'il dirigeait auparavant. Cependant, le parti n'a pas nommé une nouvelle personnalité pour occuper ces fonctions. Par des aménagements internes, une direction collégiale a été mise en place.

⁵⁰ Voir sur le sujet A. REHREN, « La presidencia y el parlamento como instituciones representativas : los casos de Argentina, Chile y Francia », *Revista de Ciência Política*, vol. XXI, n° 2, p. 122-151, 2001.

⁵¹ La coalition sous laquelle a été élu le président (PT-PC do B-PRB) a eu 103 sièges, tandis que la coalition adverse la plus forte (PSDB-PFL) a eu 130 sièges. Le président devra faire des accords avec un parti isolé -PMDB qui a eu 89 sièges, par exemple- ou avec plusieurs petits partis, afin d'assurer une majorité stable au sein du parlement.

⁵² Cf. C. E. P. ARAUJO, « As eleições de 2006 e a reforma política », *Revista de Informação Legislativa*, vol. 43 n° 172 out./dez. 2006. Il faut dire que dans l'histoire de la V^{ème} République brésilienne les présidents -à l'exception de Collor de Mello- ont généralement réussi à obtenir un soutien assez important au sein du Parlement, ce qui relativise le déséquilibre en faveur de ce dernier

*

* *

En somme, on remarque que dans une analyse comparée des élections en France et au Brésil c'est plutôt la séparation des pouvoirs qui « entre en jeu ». Dans cette nouvelle dynamique, les décisions politiques sont prises, soit par la négociation préalable et conjointe entre l'exécutif et le législatif (dans le cas du Brésil) ; soit uniquement par l'exécutif, avec le soutien et la validation du Parlement (dans le cas de la France). Mais dans ce « match », les systèmes français et brésilien, avec toutes leurs particularités et différences, finissent par produire un « score nul ». A partir d'une même élection du chef d'État au suffrage universel direct, l'aménagement des pouvoirs en pratique s'éloigne de la théorie dans les deux cas, produisant, d'un côté comme de l'autre, une nouvelle dynamique de séparation —ou de concentration— des pouvoirs.

A l'instar d'une Coupe du monde, où les rencontres officielles ont lieu à des échéances correspondant au temps d'un mandat présidentiel —ou presque—, nous aurons l'occasion de mesurer, pour les prochaines élections, les évolutions des pratiques institutionnelles des deux pays. Même si ce n'est pas du football, il s'agit d'un match heuristique, pour la beauté du geste technico-juridique !

RAPPORT DE SYNTHÈSE

LA V^{ème} RÉPUBLIQUE RELANCÉE OU CONDAMNÉE ?

**par Robert Ponceyri,
professeur de science politique
à la Faculté de droit de Clermont-Ferrand**

I - Le renforcement et le renouveau des règles démocratiques en question

Pour Pierre Esplugas, l'élection présidentielle de 2007 a été surtout marquée par un renforcement des règles démocratiques traditionnelles et aussi par l'exploration de nouvelles formes de démocratie. Dans la première catégorie, il range la désignation des principaux candidats, en tout cas des deux finalistes, à travers des élections primaires organisées, pour la première fois, par le PS et l'UMP. Il évoque aussi, dans la même logique le « traitement démocratique de la campagne audiovisuelle ». S'agissant de l'exploration de nouvelles formes de démocratie, il fait référence aux débats à propos de l'instauration d'une éventuelle VI^{ème} République ainsi qu'à la remise en cause des corps intermédiaires.

Cette analyse délibérément positive de cette consultation a de quoi surprendre, surtout de la part d'un universitaire traditionnellement plutôt attaché à un examen critique, pour ne pas dire négatif des choses. A la réflexion, le double record de

participation enregistrée, aussi bien au premier qu'au deuxième tour, avec respectivement 85,35 % et 85,31% de votants en métropole ; contre seulement 72,85% et 80,82% en 2002, semble lui donner raison. La jeunesse relative des principaux candidats, leur dynamisme comme la maîtrise des instruments de la communication politique y ont certainement aussi beaucoup contribué.

A - Les primaires à la française et le renouveau des partis

L'organisation d'élections primaires par le PS a incontestablement beaucoup marqué la campagne. Elles ont contribué à mobiliser l'opinion. La confrontation entre les candidats a été très suivie, d'autant que la télévision en a retransmis en direct plusieurs phases. La désignation finale par les militants socialistes de la candidate préférée de l'opinion, révélée à travers les sondages, est allée dans le même sens. Au moins sur l'instant, la réussite est apparue complète et l'avancée démocratique incontestable.

La meilleure preuve est que le président de l'UMP s'est cru obligé de recourir à la même procédure pour assurer la légitimité de sa candidature, la copie a été cependant un peu pâle, tant la formation post-gaulliste est étrangère à toute culture démocratique, ignorant tout de la pratique des courants et ayant été conçue initialement dans une logique de culte du leader charismatique et non dans celle des confrontations idéologiques. Mais, un premier pas, même timide et maladroit a été fait.

Même si, à la réflexion, le bilan ne s'est pas révélé aussi positif que prévu, puisque finalement la candidate socialiste sera défaite, une étape a été très certainement franchie et il sera difficile de revenir à une désignation obscure par des cénacles politiques restreints. Peut-être est-ce surtout un problème de calendrier, la primaire socialiste de 2007 ayant eu le défaut de trop interférer avec la campagne présidentielle et ses exigences de clarification et de mobilisation, bien plus que de débats internes.

Le vote des adhérents apparaît, tout compte fait, comme une assez bonne formule. Elle est, certes éloignée du modèle américain où les logiques fédérales et populaires sont plus présentes. Elle l'est tout

Rapport de synthèse

autant du système italien, peut-être plus mobilisateur, mais sûrement beaucoup plus incontrôlable. Sur ce point aussi, 2007 a peut-être marqué une étape nouvelle, créé une référence. La procédure choisie a également le mérite, qui n'est pas mince, de réhabiliter les partis politiques, qui en ont bien besoin, en les replaçant au centre du processus et en donnant au militantisme politique une nouvelle raison d'être.

B - Les négations de la conception gaullienne de l'élection présidentielle

La contrepartie de cette évolution est qu'elle nous éloigne encore davantage de la conception originelle de l'initiateur de l'élection présidentielle au suffrage universel. En effet, pour le général de Gaulle, l'objectif principal de la réforme de 1962 était d'arracher la désignation du chef de l'Etat au jeu des partis et des élus, en en faisant la rencontre d'un homme avec le peuple français. L'irréalisme de cette conception est consacré par la pratique des primaires partisans qui va complètement dans la direction opposée à celle voulue par le fondateur de la V^{ème} République, à savoir la « partisanisation » achevée de l'élection présidentielle.

D'où d'ailleurs le choix opéré en 1962 du petit nombre de parrainages exigés pour accéder à la candidature, le risque de la multiplication de candidatures fantaisistes ne pesant rien pour le général face au péril du retour du « régime des partis ». Là encore, après le durcissement adopté en 1976, les projets souvent évoqués de restriction à venir, constituent une négation complète des conceptions gaulliennes.

Le débat sur la rigidité des conditions strictement égalitaires d'accès des candidats aux médias audiovisuels, va dans le même sens. En effet, lorsque ces règles ont été élaborées lors de la première élection présidentielle, c'était dans la perspective de candidatures personnelles considérées sur le même pied, la prise en compte de leur éventuelle représentativité partisane étant alors totalement rejetée.

C - La fausse piste de la VI^{ème} République ?

Pour Pierre Esplugas, « sans être un thème majeur de l'élection présidentielle, la question de la réforme des institutions n'a pas été absente du débat ». Personne ne peut contredire ce diagnostic, tout comme la constatation selon laquelle sept des douze candidats ont proposé d'instituer une VI^{ème} République. L'auteur souligne également que pour les principaux candidats, les propositions constitutionnelles ont davantage consisté en des aménagements du régime actuel, voire en une simple officialisation du présidentielisme, qu'en une véritable rupture institutionnelle.

Il était difficile, en effet, pour les candidats les plus crédibles de proposer à l'électorat la remise en cause, non seulement de la primauté politique du président, mais plus encore du principe même de l'élection présidentielle au suffrage universel... au cours d'une élection présidentielle. Comment mobiliser des suffrages lors d'un scrutin pour précisément proposer sa propre élimination ou, pour le moins, son infériorisation ?

Tout ceci est irréfutable dans le cas d'une VI^{ème} République primo-ministérielle mais pourquoi aucun candidat « sérieux » n'a-t-il pas repris à son compte les projets d'instauration d'un authentique régime présidentiel ? D'Edouard Balladur¹ à Jack Lang², président et vice-président du « comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République », ses partisans ne manquent pourtant pas et ils ont de plus en plus d'arguments à faire valoir.

Pierre Esplugas aurait poursuivi sa réflexion jusqu'aux législatives et au-delà en s'intéressant à la pratique institutionnelle du nouveau président, sa perspective aurait été certainement plus riche, mais le sujet a déjà été traité largement dans cette collection³.

¹ On se reportera à son discours lors de la convention UMP sur les institutions le 5 avril 2006.

² *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, 2004, 234 p.

³ *Demain, la Sixième République?* Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, 328 p.

Rapport de synthèse

Pour revenir à la problématique centrale de la communication, nous sommes au regret de ne pouvoir souscrire à l'optimisme de l'auteur. Il nous semble, en effet, qu'à côté d'irréfutables avancées démocratiques comme les primaires, comme le recul des votes protestataires ou la fin du vote-sanction, toutes choses qui ne sont pas évoquées d'ailleurs, les sujets de préoccupations ne manquent pas. Comment ne pas être inquiet face au déchaînement médiatique, au paroxysme de l'Etat spectacle, pourtant dénoncé depuis longtemps⁴ ? Plus encore, l'effondrement imprévu, et jusque là peu analysé, de la participation électorale aux législatives, tout comme le passage, dès le 17 juin, de la moitié du corps électoral dans l'opposition, nous paraissent des éléments susceptibles de remettre en question les prétendus renforcement et renouvellement démocratiques !

II - Le problème des parrainages ou comment des solutions juridiques échouent à résoudre une crise démocratique

Béatrice Barrau s'est longuement interrogée à propos de la viabilité de la procédure des parrainages de candidatures en vue de l'élection présidentielle, sujet récurrent depuis plusieurs décennies.

Dès 1974, la forte hausse du nombre de candidats, douze contre seulement six en 1965 et sept en 1969, et surtout la multiplication des candidatures marginales, sept ne franchissant pas 2 % des exprimés, conduit à la révision de 1976, élevant de cent à cinq cents le nombre de parrainages requis. En outre, ceux-ci sont rendus publics afin de limiter encore la liberté des signataires potentiels. La réforme n'atteindra guère ses objectifs puisque l'on ne retrouvera jamais le nombre d'impétrants des années 1960. En effet, dès 1981, il y aura dix candidats, neuf en 1988 et 1995 puis seize en 2002 ! D'où de nombreuses propositions de durcissement des conditions de candidature.

La communication rappelle, élément peu connu, que cette procédure ne date d'ailleurs pas de l'élection au suffrage universel

⁴ Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, *L'Etat spectacle. Essai sur et contre le star system en politique*, Flammarion, 1977.

mais est présente dès 1958. A ce moment, la constitution exigeait, en effet, « cinquante présentations », émanant de membres du collège électoral présidentiel et dont la liste n'était pas rendue publique. Autre exigence, tandis que la réforme de 1962 imposait que les signatures proviennent d'au moins dix départements ou territoires d'outre-mer, celle de 1976 porte cette exigence de représentativité territoriale à trente unités, rejoignant la conception gaullienne d'un président non seulement au-dessus des partis, mais en dehors des particularismes et des intérêts locaux.

A - La multiplication des candidatures et la déstructuration politique

La multiplication des candidatures a de nombreuses conséquences négatives. Elle pose d'abord des problèmes de coût, impression et distribution du matériel électoral, remboursement public des frais de campagne... Elle rend aussi de moins en moins praticables les règles d'accès égalitaire aux médias audio-visuels pendant la campagne officielle. Ces derniers peuvent de plus en plus difficilement être contraints à traiter à l'identique les « grands » candidats et une masse de marginaux qui sont dans une démarche de témoignage. Plus grave peut-être, cette multiplication contribue à la détérioration de l'image de la classe politique fortement dévalorisée par la montée des candidatures fantaisistes ou peu représentatives, qui suscitent le plus souvent l'exaspération de l'opinion.

Mais, par-dessus tout, cette multiplication est révélatrice de la crise de la démocratie française, ce qui explique au passage l'impuissance des règles de parrainages pourtant durcies pour enrayer un phénomène qui a des causes socio-politiques profondes. C'est, en effet, le reflet de la déstructuration progressive du système politique français depuis plusieurs décennies qui a culminé en 2002.

Le tableau n° 1 montre bien ce phénomène. Tandis qu'en 1965 ou en 1974, deux candidats avaient obtenu plus de 30 % des suffrages, en 2002 aucun candidat n'avait atteint 20 % ! Dès 1981, la déstructuration est à l'œuvre avec aucun candidat au-dessus de 30 %. Il faudra

Rapport de synthèse

attendre 2007 pour que Nicolas Sarkozy dépasse ce résultat, ce qui ne s' était pas produit depuis 1988.

Tableau n° 1
MULTIPLICATION DES CANDIDATURES
ET DESTRUCTURATION ÉLECTORALE
La répartition des candidats aux présidentielles
selon leur influence électorale de 1965 à 2007
(métropole - premiers tours - suffrages exprimés)

	1965	1969	1974	1981	1988	1995	2002	2007	Total
Nombre total de candidats	6	7	12	10	9	9	16	12	81
Plus de 40 %	1	1	1	-	-	-	-	-	3
30 à 40 %	1	-	1	-	1	-	-	1	4
20 à 30 %	-	2	-	2	-	2	-	1	7
10 à 20 %	1	-	1	2	3	2	3	2	14
5 à 10 %	-	1	-	-	1	2	4	-	8
2 à 5 %	1	1	2	3	3	2	6	2	20
Moins de 2 %	2	2	7	3	1	1	3	6	25

Mais, pour notre propos, le tableau montre surtout que le problème ne tient pas tant au nombre de candidats qu'à leur nocivité électorale. Ainsi, le doublement des candidatures en 1974, par rapport

aux deux premiers scrutins, ne porte guère atteinte à la structuration de l'élection, puisque sept candidatures sont à peu près ignorées par l'électorat, six ne recueillent même pas 1 % des votes exprimés et même quatre moins de 0,5 % ! Leur poids et leur pouvoir de nuisance sont négligeables.

Tout est complètement différent aux élections suivantes. Ainsi, en 1981, il n'y a plus aucun candidat en-dessous de 1 %, et un seul en dessous de 2 % en 1988, comme en 1995. En fait, les candidatures à la fois les plus destructrices et les plus représentatives de la crise du système politique sont celles qui se situent entre 2 et 10 % des exprimés. C'est l'espace du vote protestataire. C'est là que se situent les électeurs qui n'ont pas hésité à confier leur suffrage à un candidat qui n'a aucune chance d'être élu, même s'il réunit plusieurs centaines de milliers, voire plusieurs millions de voix ainsi stérilisées.

L'aboutissement de cette autodestruction a été atteint en 2002, où dix candidats ont été dans ce créneau, au-delà de la marginalité, mais en-deçà de la crédibilité. Ils ont réuni 44 % des exprimés et obtenu en métropole 12 208 030 voix, c'est à dire environ 2,5 millions de plus que les deux maîtres de l'exécutif réunis ! Là encore, 2007 a plutôt marqué un retour aux années 1970, avec seulement deux candidats dans cet intervalle qui n'ont rassemblé que 6,4 % des exprimés et 2 282 937 voix, soit près de six fois moins que cinq ans plus tôt !

Tout ceci confirme, d'une part, que la multiplication des candidatures correspond plus à la perte de légitimité des grandes formations politiques qu'elle n'est la traduction des contraintes juridiques imposées aux candidatures marginales. D'où la vanité des tentatives de solutions juridiques portées à des problèmes politiques. L'autre enseignement est que la multiplication des candidatures elle-même n'est préoccupante pour la démocratie que si l'opinion est par ailleurs mal disposée à l'égard des forces politiques de gouvernement, ce qui confirme la faible pertinence de solutions purement juridiques censées résoudre une crise démocratique.

B - Le Front national et la question de la publicité des parrainages

Rapport de synthèse

Hormis le problème important du nombre souvent jugé excessif, anormal, des candidats dans ces dernières années, c'est plutôt la question de la qualification de Jean-Marie Le Pen qui a été au cœur du débat sur les parrainages.

De fait, tandis que Jean-Marie Le Pen, fondateur en 1972 du Front national, a été candidat en 1974 où il n'a recueilli que 189 304 voix, soit 0,76 % des exprimés, il n'a pu l'être en 1981, faute d'avoir pu réunir les cinq cents signatures. Vue sa faible représentativité, cela n'a ému personne à l'époque. Tout va très vite changer, puisque dès les élections européennes du 17 juin 1984, le Front national, faisant jeu égal avec le PC, devient un acteur majeur de la scène électorale en réunissant plus de deux millions de suffrages, soit plus de 11 % des exprimés. Peu ou prou, il se maintiendra à ce niveau pendant un quart de siècle.

Or, sa stigmatisation, sa marginalité par rapport au reste de la classe politique, ses outrances, son absence d'implantation locale, le faible nombre de ses élus lié à l'effet implacable des scrutins majoritaires pour une formation politique isolée... tout conduisait à lui rendre difficile l'épreuve des parrainages présidentiels. En outre, leur caractère public ne pouvait que décourager des élus naturellement réticents à s'engager pour un homme et un parti sentant à ce point-là le souffre.

A la veille de chaque scrutin, que ce soit en 1988, en 1995, plus encore en 2002 et en 2007, l'incertitude quant à l'obtention de ces signatures d'élus a largement focalisé l'attention des médias et de l'opinion, au point que beaucoup y ont vu un élément de propagande, un stratagème destiné à focaliser artificiellement l'intérêt.

Quoi qu'il en soit, l'enracinement du Front national et même sa progression, plus de 4 millions de suffrages et 14,6 % des voix en 1988 ; plus de 4,5 millions et 15,3 % en 1995... rendent la question de plus en plus aigüe. Comment accepter, dans un régime démocratique, qu'une force de premier plan soit exclue du scrutin ? Certains y ont vu l'occasion de s'en débarrasser en obtenant une interdiction de fait du Front. Il s'agissait là non seulement d'un raisonnement à courte vue mais surtout éminemment dangereux. Comment ne pas voir, en

effet, que priver près de cinq millions de Français (4 771 077 suffrages le 21 avril 2002 en métropole soit 17,19 %) de la possibilité de s'exprimer, serait une décision non seulement inacceptable au plan des principes démocratiques, mais bien plus encore très lourde de dangers pour la paix publique ?

C'est que les élections ne sont pas seulement, et loin s'en faut, le biais juridique permettant à des citoyens de désigner leurs représentants, mais bien plus encore un moment essentiel d'expression, voire de défolement pacifique et encadré qu'il y aurait beaucoup de risques à altérer. De ce point de vue, il n'est d'ailleurs pas excessif d'estimer que le Front national, comme en son temps le Parti communiste, a joué un rôle primordial dans notre démocratie. Par sa « fonction tribunitienne », explicitée en son temps par Georges Lavau, il a ainsi, même si cette affirmation peut choquer les bien-pensants de tous bords, contribué à intégrer dans le jeu démocratique des populations qui auraient pu avoir d'autres tentations. Ce qui revient à dire que son expression électorale était essentielle, même si elle était désagréable pour la vie démocratique du pays, dont le Front national a constitué un élément crucial ne serait-ce que comme indicateur, comme exutoire d'une crise politique majeure.

Le grand âge de Jean-Marie Le Pen, son profond recul le 22 avril 2007, avec 3 787 544 voix soit 10,69 % des exprimés, et plus encore le résultat catastrophique de ses candidats aux législatives, avec environ 1,2 millions de voix et moins de 5 % des exprimés, peuvent laisser à penser qu'une page est tournée. Symboliquement, alors qu'il y avait eu quatorze candidats FN en lice au deuxième tour des législatives de 1988, 98 en 1993, 132 en 1997, mais seulement 37 en 2002, il n'y eut que la fille du chef en 2007 à être présente. C'est peut-être la fin d'une époque⁵.

⁵ Il est toutefois à noter que le 17 juin 2007, elle a obtenu 17 107 voix dans la 14^{ème} circonscription du Pas-de-Calais (Hénin-Beaumont) soit 41,65 % des exprimés face au député sortant socialiste et alors que l'UMP appelait à lui faire barrage. Ce résultat est d'autant plus remarquable que le 18 juin 2002, le candidat FN, n'avait réuni que 12 129 suffrages soit 32,08 %. Le Pen, lui-même, n'en avait rassemblé que 13 851, soit 26,47 %, au second tour

Rapport de synthèse

Quoi qu'il en soit, il nous semble que pour la procédure des parrainages, l'heure des remises en question est ainsi passée. D'ailleurs, de manière révélatrice, le sujet est sorti depuis du débat et il est significatif que le nouveau président n'ait même pas abordé son éventuelle réforme dans son discours d'Epinal du 12 juillet sur les institutions !

III - Réalités et illusions de la « démocratie électronique »

Le mérite de Claire Rius Burgada est de s'attacher au renouvellement des moyens de la communication politique en période électorale. En effet, incontestablement, le scrutin de 2007, bien plus que celui de 2002 a été marqué par l'intrusion d'internet dans la campagne présidentielle. Peut-être s'agit-il d'un tournant historique comparable à celui qui a été provoqué par l'apparition de la télévision lors de la première élection en 1965. A l'époque, tout en a été transformé, la nature du débat politique, le recrutement et la physionomie des leaders politiques, le fonctionnement des partis, l'équilibre entre les médias et pour finir le fonctionnement de l'ensemble du système politique, voire de la démocratie même. Comme on a pu parler dans les années 1960 de l'avènement d'une « télé démocratie », d'une « démocratie cathodique », peut-on désormais évoquer l'apparition d'une « démocratie électronique » marquant , comme il y a plus de quarante ans, une nouvelle rupture ?

A - L'ampleur sans précédent du phénomène internet

Ce qui est certain, c'est tout d'abord l'ampleur du phénomène. De fait, tous les candidats, même les plus modestes, ont développé une campagne sur la toile. Les principaux s'y sont particulièrement investis, en partie d'ailleurs pour conforter une image de

de la présidentielle de 2002. Est-ce à dire pour autant que le feu continue à couvrir sous la cendre ? Sûrement. Mais une hirondelle ne fait pas le printemps et le délabrement des structures partisans du FN, qui ne s'est pas vraiment remis de la scission de 1999 avec les mégrétistes, tout comme la disparition programmée de son leader historique, sont des éléments d'une grande pesanteur.

rajeunissement symbolisée, prolongée par ces développements. Le rapport nous apprend qu'« en 2002, Lionel Jospin y avait consacré moins de 350 000 euros et Jacques Chirac un peu plus de 400 000. En 2007, engloutissant deux millions d'euros, soit 10 % de son budget, pour son blog, Ségolène Royal expose toutes les statistiques françaises, Nicolas Sarkozy y consacrant de son côté 650 000 euros, suivi de près par François Bayrou qui aurait budgété 500 000 euros. »

Par delà ces préoccupations médiatiques, peut-on en déduire que le recours à internet a, pour autant, changé sur le fond les règles de la communication politique ? L'auteur le pense : « indéniablement, internet a su séduire et mobiliser des électeurs jusque-là en perte de confiance dans leurs institutions comme dans leurs représentants, suscitant et nourrissant l'espoir d'une rénovation de nos systèmes politiques ». La démocratie électronique deviendrait ainsi le support d'une démocratie revitalisée, inspirée de la théorie de « la démocratie participative ». Dans cette logique, internet permettrait non seulement une meilleure information, quantitative et qualitative du citoyen, mais, plus encore, une participation et une prise de décision éclairées de l'électeur.

Mieux même, à travers la multiplication des formes de discussion, le développement des blogs, internet peut être un moyen privilégié de renouer les liens entre les individus, brisés aux XIX^{ème} et XX^{ème} par les logiques destructrices de l'exode rural, de la croissance urbaine, de l'explosion de l'habitat collectif et de l'intensification exponentielle de la mobilité d'individus sans relation solide ni repère. Au-delà du renouvellement appréciable de la communication politique, ce serait toute la cohésion sociale qui y trouverait un nouveau ciment.

La réalité est un peu plus décevante. Internet est le lieu de tous les débordements. La campagne présidentielle n'a pas fait exception. A cet égard, on peut citer l'exemple des « sondages électroniques », bidouillages sans règles ni principes, ramenant à l'archéologie des enquêtes d'opinion du début du siècle précédent, avant l'invention de la technique de l'échantillon représentatif par Gallup.

Rapport de synthèse

Dans un tout autre domaine, il faut évoquer aussi la diffusion par la toile, par définition sans frontière, des derniers sondages interdits. Déjà, l'ouverture de l'information et de nouveaux espaces de communication avaient conduit la Cour de Cassation à rendre caduque la précédente législation de 1977, interdisant la divulgation de telles enquêtes dans la semaine précédant un scrutin. La loi de février 2002 a réduit ce délai au dernier jour, c'est-à-dire le samedi. Pour beaucoup, cela a été trop et les enquêtes interdites, les dernières, donc supposées les plus fiables, ont fleuri, en particulier sur les sites des médias francophones belges ou suisses. Il en a été de même pour les sondages « sorties des urnes » effectués le jour même du scrutin par les instituts spécialisés, mais dont la fiabilité n'est pas toujours établie.

Mais, ce sont surtout les enquêtes d'estimation, réalisées à partir des résultats réels à l'issue des opérations de vote, qui ont été ainsi divulguées en usant d'un particularisme national très ancien, selon lequel les bureaux de vote des grandes villes ferment à 20 heures, les autres, la plupart, à 18 heures, ce qui permet d'obtenir des estimations crédibles dès 18 h 45. Est-il tolérable que plusieurs millions d'électeurs qui n'ont pas encore voté le fassent en pouvant connaître le résultat final de la consultation ? En 2002, l'étroitesse de l'écart au premier tour entre Lionel Jospin et Jean-Marie Le Pen aurait, à la limite, pu être renversée par des consignes de vote lancées à grande échelle, tout comme, rétrospectivement, au second tour de 1974.

Ce problème a d'ailleurs conduit à avancer en 2007 le vote des départements d'Amérique de vingt-quatre heures. Pour l'avenir, une harmonisation de l'heure de fermeture des bureaux en métropole devrait suffire à résoudre la difficulté.

B - Les mythes de la « démocratie participative » et de l'information brute face à la réalité de la politique spectacle

Pour revenir à la problématique centrale du rapport, peut-on affirmer qu'internet a bouleversé les règles de la communication politique dans une campagne présidentielle, comme en son temps la télévision ?

Certes, les chiffres sont impressionnants. Ainsi, « en novembre 2006, la blogosphère française cumulait près de 159 millions de visites et 2,6 milliards de pages vues ». Mais elle est « essentiellement le fait d'adolescents s'exprimant sur leur vie personnelle et dont la politique est loin d'être la préoccupation principale ». D'après une enquête de l'IFOP, près d'un internaute sur deux aurait recherché « souvent » des informations sur la campagne présidentielle. « Ce sont donc finalement près de treize millions de Français qui ont régulièrement consulté internet pour s'informer sur la campagne ».

Pour l'auteur, internet constitue une « extraordinaire bouffée d'oxygène dans un univers médiatique saturé... une immense plate forme informationnelle, offrant au citoyen un accès privilégié à une information instantanée en permanence disponible, brute et complète, c'est-à-dire non filtrée, interprétée, déformée ou encore censurée par les médias traditionnels. »

Il y a là un mythe. Celui de l'information « vraie » car brute, et celle de l'information « filtrée, interprétée ». L'information, comme la culture ou la science même ne sont que construction, hiérarchisation, interprétation... De brute, il n'y a que l'ignorance. Il suffit d'ailleurs de « surfer » sur la toile pour voir qu'y règnent la rumeur, l'à-peu-près, les pires contrevérités, les approximations... Tout est brut, rien n'est construit, mais presque tout est vide de sens. Sans grille idéologique, la politique ne peut être qu'un spectacle largement inintelligible.

Les candidats les plus enclins à l'utilisation de la toile ont dû d'ailleurs déchanter. Le meilleur exemple étant Ségolène Royal qui a prétendu élaborer son programme dans une démarche de « démocratie participative ». Elle voulait d'ailleurs constituer un ouvrage à partir des échanges avec les internautes. On l'attend encore ! Quant au programme... le système traditionnel des conventions thématiques de l'UMP a montré sa large supériorité.

Finalement, internet nous semble reposer sur plusieurs mythes. D'abord, celui du citoyen actif, informé, compétent, soucieux d'échanger avec ses semblables. Ensuite celui de l'égalité entre les citoyens et une classe politique qui n'en serait que l'*alter ego*, l'interlocuteur permanent. L'auteur l'exprime en proclamant

Rapport de synthèse

qu'internet permet à des citoyens « devenus éclairés » de débattre « avec une classe politique ré-apprivoisée... rendant ainsi possible l'intégration du citoyen dans l'ensemble du processus politique, en l'incluant dans la prise de décision et l'action publique » ! Ainsi, la démocratie représentative serait avantageusement remplacée par la nouvelle « démocratie électronique ». Mais n'est-ce pas là, comme l'auteur le reconnaît elle-même, osciller « entre utopie et parodie de démocratie » ?

En réalité, pour revenir à notre questionnement de départ, nous serions tenté de répondre négativement au rôle structurant d'internet par rapport aux campagnes électorales, à la vie politique voire à la démocratie en général. Il nous semble, en effet, que la vie publique et particulièrement une campagne présidentielle, sont avant tout un spectacle. Celui-ci a d'ailleurs été très réussi, la participation exceptionnelle des Français au scrutin l'a démontré. Mais autant la télévision a su, en son temps et aujourd'hui encore, donner une nouvelle dimension à ce spectacle, ce qui l'a rendu irremplaçable, autant internet constitue par nature un média individuel, incapable de s'intégrer dans la logique profonde d'un grand scrutin national, où l'électeur est avant tout le spectateur d'autant plus fasciné par des acteurs que personne ne connaît ni le scénario, ni l'aboutissement.

IV - La machine à voter destructrice de la fête démocratique

Marie de Cazals nous a tout appris sur l'expérience française des machines à voter, surtout d'ailleurs ce que nous n'avons jamais osé demander ! Qui savait qu'elles étaient autorisées depuis une loi du 10 mai 1969 ? Cela ne fait pas du pays un précurseur, les Etats-Unis ayant commencé à les utiliser dès la fin du XIX^{ème} siècle. Chez nous, la première utilisation remonte aux législatives de 1973, dans 26 communes. Mais, « leur utilisation ne fut pas jugée probante et elles furent retirées dans les années 1990 ». Une seconde loi les autorise en 1988 et les premiers essais ont eu lieu en 2000 pour le référendum. Ils s'élargiront en 2001, 2002, 2004 et 2005 pour couvrir alors 55 communes. En 2007, ces machines ont concerné 1,4 millions d'électeurs dans 77 communes.

La motivation principale des municipalités semble surtout financière. « L'économie de moyens et de personnels est *a priori* évidente. Il n'est plus besoin d'envoyer les bulletins de vote aux électeurs ». Le personnel municipal requis est moindre car le dépouillement est instantané et le nombre de bureaux peut être réduit.

Ces tentatives ont engendré la méfiance des électeurs inquiets face à un processus qui leur échappe et paraît exposé à toutes les manipulations. Il n'y a plus l'aspect rassurant de l'enveloppe glissée dans une urne. Ensuite, il n'y a plus à compter, ni rien à vérifier.

Le stade ultérieur, déjà applicable aux Français établis hors de France pouvant voter par voie électronique pour désigner l'Assemblée des Français de l'étranger, sera peut-être celui du vote électronique à partir de son ordinateur personnel. Cela serait encore plus attentatoire au rituel électoral que le vote automatisé. Les possibilités de manipulation paraissent illimitées aussi bien à l'émission qu'à la réception et à la transmission. La dénaturation serait alors totale aboutissant à une complète banalisation du vote réduit à un acte d'achat ou de vente.

Quoi qu'il en soit, il nous paraît d'ores et déjà que les machines à voter constituent une arme de destruction massive de la fête démocratique. N'appartiendront plus qu'à l'histoire les fameuses images des hommes politiques célèbres en train de passer dans l'isoloir puis photographiés longuement avec leur bulletin prêt à entrer dans l'urne mystérieuse de la volonté collective. Disparu, aussi, tout le rituel du dépouillement public avec une haie d'électeurs curieux, attentifs, impatients, suspicieux, comptant et recomptant les bulletins soigneusement empilés par paquets de cinquante.

C'est toute notre mémoire collective de nos traditions républicaines qui serait perdue à jamais. Certes, nous ne sommes plus à l'époque d'Alexis de Tocqueville décrivant dans des pages célèbres le long cheminement des villageois se rendant collectivement au chef-lieu de canton pour accomplir pour la première fois leur devoir électoral le 23 avril 1848, quelques semaines après la proclamation du suffrage universel, dans une atmosphère de liesse, d'euphorie,

Rapport de synthèse

d'illusion lyrique... Dès le départ, le vote a été assimilé à une grande fête démocratique, populaire. Finalement, peut-être est-ce là son essence même, son rôle social primordial. L'élection, contrairement à ce que beaucoup croient, se ramène surtout à cela, un rituel, une communion, une effervescence... Détruire tout cela, c'est certainement détruire une bonne part de la démocratie.

V - Américanisation supposée et réelle de la vie politique française

A - Des pratiques consubstantielles aux démocraties personnalisées

Dans les années 1970 du siècle précédent, la dénonciation de l'américanisation de la vie politique française était récurrente. La publication, en 1977 de l'ouvrage de Roger-Gérard Schwartzenberg, *L'Etat spectacle*, déjà cité, en constitue le point d'orgue. De fait, la démocratie française venait incontestablement de subir une profonde et irréversible mutation par la conjonction de trois éléments : l'avènement de la V^{ème} République, caractérisée d'emblée par le renforcement et la personnalisation de l'exécutif ; l'instauration en 1962 de l'élection présidentielle au suffrage universel, dont la première expression en décembre 1965 sera précédée d'une campagne d'une dureté, d'une ampleur et d'une intensité jamais vues ; l'émergence de la télévision sur la scène médiatique française qui en est définitivement bouleversée, tout comme l'ensemble de la vie politique.

Ainsi, au 31 décembre 1957, moins de 700 000 postes de télévision étaient en service. En 1975, ils étaient plus de 14 millions, soit vingt fois plus. Le premier million a été atteint début 1959, la dizaine de millions, dix ans plus tard. Au début de la V^{ème} République, moins de 10 % des ménages en sont équipés, contre près des deux tiers au moment où le général de Gaulle quittera le pouvoir et environ 90 % au début des années 1980. L'Etat spectacle va trouver là son principal vecteur. Désormais, l'image envahit et transforme toutes les sphères politiques, comme aux Etats-Unis vingt ans plus tôt.

Est-ce que les présidentielles de 2007 ont été marquées par une mutation de ce type dont les prémisses émaneraient aussi d'outre

Atlantique ? C'est ce que pense Lionel Galliano. A l'appui de sa démonstration, il invoque d'abord la pratique nouvelle des primaires depuis longtemps en usage en Amérique. Certes, il le reconnaît lui-même, « la présélection des candidats en France ne correspond en rien à la présélection américaine », mais le processus paraît engagé de manière irréversible. L'autre élément mis en avant tient, en corrélation avec le précédent, au rôle central des partis dans le déroulement des élections, en opposition à l'idéologie gaullienne d'un chef de l'Etat incarnant l'intérêt national, mais là aussi, dans une logique que l'on retrouve au cœur des présidentielles états-uniennes où, depuis longtemps, les partis sont avant tout de grandes machines électorales.

Sur ce dernier point, le comportement de Nicolas Sarkozy, à la tête de l'UMP depuis novembre 2004, a beaucoup contribué à rapprocher le fonctionnement de la formation postgaulliste de ses homologues du nouveau monde. En particulier, la mise en place d'une télévision dédiée, le soin apporté à l'organisation, la pratique de réunions de grande envergure centrées sur la personne du président... Tout évoque l'extrême professionnalisation et l'extrême personnalisation américaines, la multiplication des conventions thématiques n'ayant pu qu'aller dans le même sens.

Un troisième élément invoqué à l'appui de la démonstration tient à l'affirmation du bipartisme lors des scrutins de 2007 en France, avec là encore en ligne de mire la référence de la fédération washingtonienne. L'auteur souligne ensuite l'américanisation de la présidentielle française par le recours sans précédent au *marketing* politique et une personnalisation extrême de la consultation. Il est vrai que l'utilisation des enquêtes d'opinion n'a jamais atteint de tels sommets, surtout chez les deux principaux candidats qui sont apparus obsédés par l'observation des sondages, au point que Ségolène Royal ait cru devoir affirmer qu'« elle voulait ce que ses électeurs veulent ». De même, les conseillers en communication ont été omniprésents dans la campagne télévisée comme jamais.

A ce propos, le fameux débat télévisé de l'entre-deux-tours va battre non seulement de nouveaux records d'audience, mais son

Rapport de synthèse

organisation et son déroulement vont, mieux que jamais, polariser la campagne. S'agit-il pour autant d'une américanisation ? Tout indique au contraire la spécificité de la pratique française qui est ainsi sa propre référence.

S'agissant de la « peopolisation », c'est-à-dire d'une approche du phénomène électoral en mettant délibérément de côté tous les aspects politiques pour se focaliser sur la personnalité des candidats, leur parcours, leur famille, leurs relations... il est indéniable qu'elle s'est beaucoup affirmée. Est-ce que cette espèce de dépolitisation de la vie publique est pour autant totalement nouvelle et surtout spécifiquement américaine ? Cela se discute aussi. Il y a plusieurs décennies que l'on évoque le « star-system » en politique et que l'étalage de la vie privée est un argument électoral. De ce point, aucun candidat de 2007 ne nous paraît avoir surpassé l'instrumentalisation de la famille opérée par la campagne giscardienne de 1974, lorsque le futur élu était à l'affiche sur tous les murs de France entouré de ses quatre enfants !

L'attrait du public pour ce type de traitement de l'actualité politique n'est pas nouveau. Il est vieux comme le monde, antérieur même à la démocratie. Il est patent qu'il rencontre aussi les intérêts commerciaux soucieux de répondre aux attentes de l'opinion pour stimuler les ventes ou l'audience dans une logique quasi publicitaire.

Tout compte fait, aucun des éléments avancés par Lionel Galliano ne nous semble réellement convaincant au regard de sa thèse. Ce qu'il avance n'est pas niable mais ce n'est ni nouveau, ni spécifique à un système politique fût-ce les Etats-Unis. Un examen plus attentif des précédentes élections présidentielles françaises aurait prouvé que rien n'était vraiment nouveau sous le soleil de la V^{ème} République présidentialisée. A bien des égards, la récente campagne rappelle celle de 1974 où la victoire de Valéry Giscard d'Estaing avait, déjà, été fondée sur une personnalisation exacerbée, sur une communication politique omniprésente et très professionnalisée et, nous venons de le voir, sur une « peopolisation » avant la lettre sinon l'esprit.

Un examen rapide des grandes démocraties contemporaines, qu'elle soit britannique ou italienne, démontrerait qu'il s'agit là de

pratiques consubstantielles aux régimes contemporains fortement personnalisés. Partout la médiatisation est omniprésente, tout comme le *marketing* politique, la communication, la mise en avant des familles.

B - Lorsqu'américanisation rime avec aliénation

Pourtant, il ne nous semble pas faux de parler d'américanisation à propos des scrutins de 2007, mais elle se situe là où Lionel Galliano ne l'a pas cherchée. De manière inattendue, le tableau n° 2 nous semble illustrer cette problématique. Le particularisme de 2007 y est éclatant. Jamais des élections législatives immédiatement consécutives à un scrutin national, n'ont été marquées par un tel effondrement de la participation. Entre le 22 avril et le 10 juin, soit un écart de sept semaines, il y a eu 10 341 776 abstentions supplémentaires, du jamais vu ! Le taux d'abstention a progressé de près de 25 points. A un taux record de participation a succédé un taux record de démobilisation.

Certes, le tableau n° 2 atteste que ce surcroît d'abstentions est traditionnel sous la V^{ème} République, dans ce cas de figure. Ainsi, dès 1958, il y a plus de deux millions d'abstentions excédentaires entre le référendum et les législatives, comme en 1962. En 1981, ce sont près de quatre millions d'électeurs supplémentaires qui choisissent de s'abstenir. En 1988, la progression est encore plus sensible, avec près de six millions d'abstentions de plus. Il s'agit incontestablement d'un mouvement de fond. L'exception de 2002 paraît être en relation avec le traumatisme du 21 avril, les électeurs cherchant en quelque sorte à compenser leur mauvaise conscience de n'avoir pas su empêcher la qualification de Jean-Marie Le Pen.

Le fait qu'il y ait un écart de participation entre scrutins nationaux et législatives tient bien sûr surtout à deux éléments qui se conjugent: d'une part, sous la V^{ème} République, le Parlement est institutionnellement en position d'infériorité par rapport à l'exécutif, ce que les électeurs ont d'emblée intériorisé ; d'autre part, il y a un effet calendrier, le premier scrutin conditionnant forcément le résultat du second qui ne peut qu'être en position de subsidiarité, puisqu'il

Rapport de synthèse

n'en est finalement que le prolongement, que ce soit lors des référendums gaulliens ou après des présidentielles. Une fois l'exécutif national désigné ou conforté, les législatives ne peuvent être qu'un scrutin de confirmation.

Tableau n° 2
LA «SUBSIDIARISATION» SANS PRÉCÉDENT
DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES
Évolution de l'abstentionnisme aux élections législatives
par rapport au scrutin national immédiatement antérieur

	Scrutins	Abstentions	%
1958	Référendum 28 septembre	4 006 614	15,06
	Législatives 23 novembre	6 218 450	22,82
	Évolution	+ 2 211 836	+ 7,76
1962	Référendum 28 octobre	6 280 297	22,77
	Législatives 18 novembre	8 622 204	31,31
	Évolution	+ 2 341 907	+ 8,54
1981	Présidentielle 26 avril	6 486 871	18,29
	Législatives 14 juin	10 354 010	29,14
	Évolution	+ 3 867 139	+ 10,85
1988	Présidentielle 24 avril	6 667 123	17,99
	Législatives 5 juin	12 563 667	33,87
	Évolution	+ 5 896 544	+ 15,88

2002	Présidentielle 21 avril	10 706 915	27,15
	Législatives 9 juin	13 808 668	34,88
	Évolution	+ 3 101 753	+ 7,73
2007	Présidentielle 22 avril	6 168 570	14,65
	Législatives 10 juin	16 510 346	39,00
	Évolution	+ 10 341 776	+ 24,35

Mais, tout ceci n'explique pas l'augmentation des écarts observée de 1958 à 1988 et le gouffre qui s'est creusé en 2007, alors que tous les observateurs attendaient une participation élevée dans le contexte de la mobilisation présidentielle.

C'est une enquête récemment publiée⁶ qui apporte la solution. Elle a été effectuée pendant cinq ans dans une cité défavorisée de Saint-Denis. Les auteurs observent que dans ce microcosme frappé par la précarité, l'exclusion sociale et professionnelle, la stigmatisation ethnique, la démobilisation électorale sont souvent massives, touchant surtout les catégories les plus prolétarisées. Dans le passé, ce quartier ouvrier de Saint-Denis, fortement encadré par l'appareil communiste, votait beaucoup, souvent plus que la moyenne nationale. Ici, le décrochage date des années 1980 où tout bascule : le PC s'effondre, le chômage de masse apparaît, la population ouvrière d'origine européenne s'en va, pour laisser la place à des immigrés plus récents venus d'Afrique.

Les auteurs observent ensuite que les citoyens non-inscrits sur les listes électorales du quartier sont très nombreux, environ un quart. De fait, la règle ici est la non-participation, l'exclusion sociale générant l'exclusion politique. S'y ajoutent, comme ailleurs, les ravages de l'individualisme, les préjugés du matérialisme. La

6 Céline BRACONNIER et Jean-Yves DORMAGEN, *La démocratie de l'abstention*, Gallimard, 2007, 450 p.

Rapport de synthèse

dépolitisation paraît générale même en période électorale. Il n'y a ici ni discussion politique, ni intérêt pour des débats idéologiques, inintelligibles pour la masse de la population.

Dans ce contexte, et c'est là où nous rejoignons notre problématique, seules les élections présidentielles mobilisent encore. Ce sont les seules parce que cette population ne s'intéresse plus qu'aux scrutins où le spectacle prend l'ascendant sur le politique, la « peopolisation » l'emporte sur les affrontements idéologiques. Une population illettrée politiquement ne peut plus se mobiliser qu'à ce prix. Il n'y a d'ailleurs plus ici de votants réguliers car les autres scrutins ne sont pas compris par un électorat dépourvu d'éducation politique et complètement étranger à la différenciation institutionnelle.

Nous avons certainement ici la clé principale de l'évolution soulignée par le tableau n° 2. Mais, pourquoi invoquer ici une quelconque américanisation ? Tout simplement parce que cette « démocratie de l'abstention » si bien analysée, est depuis longtemps la démocratie américaine. Traditionnellement, l'absentéisme électoral atteint là-bas plus de 50 % à la présidentielle et plus des deux tiers des inscrits aux élections parlementaires intermédiaires. Le tout sur fond de dépolitisation, d'aliénation de citoyens depuis longtemps spectateurs d'un *star-system* transposé du monde du cinéma.

Là est bien l'américanisation des scrutins de 2007, ce qui n'est d'ailleurs pas du tout en contradiction avec les observations de Lionel Galliano mais surtout établit un lien entre des phénomènes politiques complexes et des réalités sociales profondes.

VI - L'éternelle quête du bipartisme enfin récompensée ?

Les constitutionnalistes français ont toujours été obsédés par le bipartisme. Pour la plupart d'entre eux, marqués par un fort tropisme anglo-saxon, il n'y a de démocratie achevée qu'avec ce type de configuration. Le multipartisme français est, dans cette perspective, vécu comme un signe de sous-développement, dont on attend impatiemment le terme.

Benjamin Audoye partage à ce point ce complexe d'infériorité qu'il va jusqu'à affirmer d'emblée que les constituants de la Cinquième République ont bâti le régime pour tendre au bipartisme ! Quant on connaît l'aversion du Général pour les régimes anglo-saxons, sa détestation des partis politiques, sa répulsion pour tout mécanisme d'alternance de majorités politiquement opposées, on ne peut que s'en étonner. A vrai dire, rien n'est plus étranger à sa conception du pouvoir, lui qui se rêve, en 1958, en monarque d'unanimité nationale.

Cependant, le tableau n° 3, bâti à partir de la structuration partisane des ballottages de 1988 à 2007, établit indéniablement le parachèvement de la bipolarisation lors des élections législatives de 2007. D'une part, il n'y a eu qu'une seule triangulaire contre dix en 2002 et surtout 79 en 1997, à l'apogée législative du FN. Ensuite, les duels ne sont quasiment plus que des affrontements classiques entre la droite modérée et la gauche, à plus de 97 % en 2007, contre 90 % en 2002, 73 % en 1997 et même seulement 69 % en 1993. L'effondrement du FN est évidemment passé par là.

Tableau n° 3
UNE BIPOLARISATION ACHEVÉE
AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

La structure partisane des ballottages depuis 1988

	1988	1993	1997	2002	2007
Ensemble des ballottages	440 (100)	483 (100)	548 (100)	501 (100)	445 (100)
Candidatures uniques	19	16	12	3	2
Duels	413	452	457	488	442
dont Droite modérée	402	334	399	454	433

Rapport de synthèse

– Gauche	(91,4)	(69,2)	(72,8)	(90,6)	(97,3)
Gauche – FN	9	5	25	8	1
Internes à droite modérée	1	32	2	5	8
Droite modérée – FN	1	81	31	20	0
Internes à gauche	0	0	0	1	0
Triangulaires	8	15	79	10	1
dont					
avec FN	4	12	76	9	0
sans FN	4	3	3	1	1

Le tableau n° 4, recensant les groupes parlementaires à l'Assemblée depuis 1958, aboutit à des observations concordantes. Jamais, comme en 2007, le poids des groupes socialiste et gaulliste, ou post-gaulliste, n'a été si lourd. En effet, à l'issue du dernier renouvellement de l'Assemblée plus de 90 % des élus se sont rattachés à ces deux seuls groupes. Dans cette évolution, le déclin du PC a un peu pesé, mais c'est surtout la constitution de l'UMP en 2002 et l'aboutissement tant espéré de l'union des droites qui a été décisif. En effet, jamais dans le passé, même à l'époque des triomphes gaullistes, une telle polarisation n'avait été atteinte.

De plus, les chiffres sont trompeurs car les deux groupes restés encore extérieurs à cette double hégémonie ont perdu toute autonomie politique. A gauche, le PC n'est plus qu'un survivant à l'ombre du PS ; au centre, les anciens députés de François Bayrou n'ont ni électorat spécifique ni même existence partisane réelle. Comme les radicaux de gauche vis-à-vis des socialistes, le « nouveau centre » n'est qu'un protectorat de l'UMP.

Mais ne s'agit-il pas là d'un bipartisme artificiel, façonné par les contraintes du scrutin majoritaire selon les célèbres « lois » de Duverger. Le tableau n° 5 apporte la réponse. Alors qu'en 2007, plus

des neuf dixièmes des députés appartenaient aux groupes PS ou UMP, près des deux tiers des électeurs avaient voté pour eux au premier tour. La distorsion est indiscutable mais, là aussi, la tendance est identique, et 2007 marque un record jamais atteint dans le passé. Le déclin du vote protestataire est le premier responsable de cette situation, le FN étant à l'étiage le 10 juin.

Pour revenir au propos principal de Benjamin Audoye, toutes ces données signifient-elles pour autant que la France s'achemine vers le bipartisme tant espéré ? Cela nous paraît fort douteux, tant la culture politique nationale est étrangère à cette configuration. A court terme, la réussite ou l'échec du nouveau président constituera la clé principale de toute évolution, l'expérience enseignant qu'en France la roche Tarpéienne est très proche du Capitole et que les votes protestataires sont prompts à ressurgir en cas de déception de l'électorat.

Le centrisme réduit désormais au vote-sanction

En particulier, les 6 646 073 voix, 18,76 % des exprimés, rassemblées par François Bayrou le 22 avril 2007 tarderont-elles pas à se réincarner dans une nouvelle troisième force en cas de difficulté pour le pouvoir en place ? Certes, aujourd'hui, le Modem n'a plus que quatre députés et tout son appareil partisan est à reconstruire, son réseau d'élus locaux et nationaux a été perdu. Mais il serait illusoire de penser que sa traversée du désert ne débouchera pas. Tel le phénix, le centre a toujours fini par renaître de ses cendres sous la V^{ème} République.

Le passé très récent plaide d'ailleurs dans ce sens même si on l'a déjà oublié⁷. La stratégie de François Bayrou consistant à dénoncer sans relâche « l'Etat-UMP » après avoir fustigé longtemps « l'Etat-RPR » a connu des succès électoraux importants, en particulier en 2004. Clairement, François Bayrou a réussi à détourner à son profit,

⁷ Cf notre article : « Des Français sous l'emprise du vote-sanction (Esquisse d'un bilan des scrutins de 2002 à 2005) », *Revue politique et parlementaire* janvier-mars 2007, p. 40 à 75.

Rapport de synthèse

une partie des électeurs tentés par le vote-sanction, en leur offrant la possibilité d'émettre un vote de protestation sans pour autant voter à gauche.

Ainsi, lors des régionales de 2004, l'UDF obtient plus de deux millions de suffrages, contre moins de quatre à l'UMP, effaçant très largement l'échec des législatives de 2002 où l'UDF n'avait conservé guère plus d'un million d'électeurs contre 8,4 millions pour l'UMP. En deux ans, le centre est ainsi passé de l'humiliation au rééquilibrage ! Certes, la logique implacable du scrutin majoritaire à deux tours ne permettra pas au centre de concrétiser cette avancée de sièges, mais la démonstration a ainsi été faite qu'une renaissance était possible dans un délai très bref, tant la volatilité de l'électorat français est grande et tant sa promptitude à sanctionner le pouvoir en place est quasi culturelle.

Tableau n° 4
VERS LE BIPARTISME À L'ASSEMBLÉE ?
Le poids des groupes parlementaires du parti socialiste et du parti gaulliste (devenu UMP en 2002) depuis 1958

	1958	1962	1967	1968	1973	1978	1981	1986	1988	1993	1997	2002	2007
Communistes (1)	-	41	73	34	73	86	44	35	25	23	36	21	24
Socialistes	43	66	121	57	102	115	285	212	275	57	250	141	206
Radicaux (2)	37	39	-	-	-	-	-	-	-	-	33	-	-
Centristes (3)	56	55	41	33	64	-	-	-	40	-	-	-	-
Modérés (4)	118	35	42	61	55	123	63	131	90	215	113	29	23
Gaullistes (5)	204	233	200	293	183	154	88	155	132	257	140	365	320
Extrême-Droite (6)	-	-	-	-	-	-	-	35	-	-	-	-	-
Non-inscrits	23	13	10	9	13	13	11	9	15	25	5	21	6
Ensemble	481	482	487	487	490	491	491	577	577	577	577	577	577
Socialistes + Gaullistes -	247	299	321	350	285	269	373	367	407	314	390	506	526

Robert Ponceyri

UMP													
%	51 %	62 %	66 %	72 %	58 %	55 %	76 %	64 %	71 %	54 %	68 %	88 %	91 %

- Pas de groupe en 1958 (10 élus seulement demeurés non-inscrits) ; 17 élus en 2007 alliés aux Verts et à deux élus divers gauche d’Outre-Mer au sein du groupe de la gauche démocrate et républicaine.
- Entente Démocratique en 1958 ; Rassemblement démocratique en 1962 ; intégrés au groupe socialiste à partir de 1967 ; en 1997, groupe « radical », citoyen, vert « réunissant écologiques et chevènementistes.
- Républicains populaires en 1958 ; Centre démocratique en 1962 ; Progrès et Démocratie moderne en 1967 et 1968 ; groupes Union Centriste (30 membres) et Réformateurs (34) en 1973, réunifiés dès 1976 ; intégrés à l’UDF depuis 1978 hormis en 1988.
- Indépendants en 1958 ; Républicains indépendants en 1962, 1967, 1968 et 1973 ; UDF depuis 1978 ; Nouveau Centre en 2007.
- UNR en 1958 et 1962 ; Union des démocrates pour la Ve République en 1967 et 1968 ; UDR en 1973 ; RPR de 1978 à 1997 ; UMP depuis 2002.
- Groupe Front National en 1986.

Note : les élus algériens de 1958 ont été exclus.

Tableau n° 5
L’ÉLECTORAT ENFIN BIPARTISAN?
LES SUFFRAGES RASSEMBLES PAR LE PS ET LE MOUVEMENT
GAULLISTE
de 1958 à 2007

Scrutins	Parti socialiste (1)	Parti gaulliste (2)	Ensemble
1958	3 171 459 (15,48)	3 679 960 (17,96)	33,44 %
1962	2 279 209 (12,43)	5 877 127 (32,06)	44,49 %
1967	4 231 173 (18,90)	7 022 495 (31,37)	50,27 %

Rapport de synthèse

1968	3 662 443	(16,54)	8 255 741	(37,28)	53,82 %
1973	4 537 348	(19,10)	5 706 421	(24,02)	43,12 %
1978	6 403 265	(22,79)	6 333 173	(22,54)	45,33 %
1981	8 947 811	(36,05)	5 141 101	(20,71)	56,76 %
1986	8 477 883	(30,80)	7 304 087	(26,60)	57,40 %
1988	8 381 827	(34,93)	4 614 137	(19,22)	54,15 %
1993	4 396 109	(17,67)	5 037 382	(20,25)	37,92 %
1997	6 406 788	(25,86)	3 831 091	(15,47)	41,33 %
2002	6 086 601	(24,11)	8 408 240	(33,31)	57,42 %
2007	6 346 416	(25,03)	10 123 028	(39,93)	64,96 %

- *SFIO puis PS à partir de 1973 ; dissidents, alliés*
 - *et divers gauche exclus.*
- *UNR, UD Ve, UDR, RPR puis UMP ; dissidents alliés*
 - *et divers droite exclus.*

Note : % exprimés en Métropole au premier tour (R.P. en 1986).

Les élections européennes de juin 2004 démontreront d'ailleurs qu'un renversement du rapport de force à droite est toujours envisageable. Ainsi, tandis que l'UMP, victime de l'impopularité extrême du gouvernement Raffarin, n'obtient plus que 2 760 298 voix, soit 16,44% , les listes de François Bayrou en rassemblent 2 013 596, soit 11,99 %! D'ailleurs, avec onze députés européens, les centristes font plus qu'assurer leur perpétuation.

Les cantonales de mars 2004 ont malgré tout démontré la difficulté pour la nouvelle UDF de pallier la perte progressive de son

réseau notabiliaire engagée depuis une décennie. Ainsi, les centristes n'ont pu présenter que 397 candidats contre 1 200 pour l'UMP. Ils n'ont obtenu que moins de 600 000 voix, contre 2,5 millions à leurs concurrents. Finalement, l'UDF réussira à faire élire seulement 66 conseillers généraux, contre 469 pour une UMP pourtant en grande difficulté. A l'évidence, dans ce type de consultation, la perte du réseau d'élus locaux semble insurmontable. En dix ans, l'hémorragie a été cruelle, l'UDF passant de 940 conseillers généraux en 1994 à 201 en 2004. Logiquement, alors que l'UDF présidait 43 assemblées départementales en 1994, elle n'en conservera que huit à l'issue du renouvellement de 2004. Il est vraisemblable que la désertion du groupe parlementaire en 2007 et la création du « Nouveau Centre » ont encore considérablement aggravé la situation.

Tout ceci confirme que la stratégie de François Bayrou ne peut plus réussir que dans une perspective protestataire, de sanction du pouvoir en place. Mais, dans ce registre, tous les espoirs sont permis.

En revanche, il n'en sera vraisemblablement pas de même pour le PC, qui a correspondu à une expérience historique, la révolution russe et l'expérience soviétique, qui ne saurait ressusciter. Quant au FN, peut-il survivre à son chef ? C'est douteux, surtout depuis le démantèlement de son appareil militant et de son encadrement survenu lors de la scission mégrétiste de 1999. D'ailleurs, n'est-ce pas le rêve secret de son fondateur d'être enterré avec sa créature ?

On voit mal les écologistes ou les trotskystes capables de mettre sur pied une force alternative à gauche du PS susceptible de prendre la suite du PC. Leur incapacité viscérale à s'organiser, leur marginalité, leur irréalisme politique, les confinent à demeurer dans le registre protestataire et à n'avoir que des succès de circonstance.

VII - Le Parlement attend encore sa nuit du 4 août

La communication d'Aurélien Baudu n'est pas à mettre entre toutes les mains. Peut-être faudrait-il la classer en « secret démocratie », tant son contenu est explosif. Il nous renvoie pourtant au cœur de notre démocratie, à ses imperfections, à ses scandales. Il offre certainement là une des clés essentielles de la crise de la

Rapport de synthèse

démocratie représentative et du discrédit de la classe politique dont elle est incontestablement, c'est le mérite de ce texte de le démontrer, la première responsable.

En effet, dans un pays frappé depuis plusieurs décennies par le chômage de masse, la précarité, l'exclusion, comment accepter que les élus de la nation continuent à bénéficier de privilèges d'un autre âge ? Si l'opinion connaissait, même partiellement, le contenu de ce rapport, nul doute que les réactions seraient violentes. Le fait que seul *Le Canard Enchaîné* ait évoqué cette situation aberrante éclaire d'ailleurs crûment sur l'état de notre système d'information⁸. Cette *omerta* souligne la connivence permanente entre l'ensemble de la classe politique et la quasi totalité des médias. Elle atteste du sous-développement marqué de notre démocratie. Paradoxalement, la V^{ème} République, pourtant construite dans une logique anti-partisane et anti-parlementaire, a laissé perdurer une situation inacceptable. Peut-être est-ce d'ailleurs à titre de compensation, le Parlement humilié en permanence par les pratiques institutionnelles ayant en quelque sorte été acheté par l'octroi de privilèges outranciers.

Dans ce rapport de synthèse, nous ne reviendrons pas sur le détail des révélations d'Aurélien Baudu. Nous laisserons au lecteur le soin de les apprécier dans leur détail.

La question qui se pose, c'est que faire, qu'attendre pour que ce scandale cesse ? Significativement, il semble qu'il n'y ait rien à espérer ni des médias, à de rares exceptions près, ni de la classe politique, sans exception. Est-ce par crainte de nourrir un anti-parlementarisme déjà massif ? Ainsi, interrogés début juillet 2007 sur ce qui leur paraissait souhaitable pour améliorer le fonctionnement des institutions, seulement 28 % des personnes interrogées se sont prononcées pour un accroissement des pouvoirs du Parlement dont

⁸ Lors de notre passage à Toulouse, nous avons cru pouvoir écrire dans *Les Annales de la Faculté de Droit* sur « l'information locale interdite », ce qui nous avait valu quelques mésaventures. Cette communication prouve que rien n'a changé en plus de deux décennies, mais qu'aujourd'hui le diagnostic pourrait s'étendre à l'ensemble du pays.

18 % des sympathisants de gauche.⁹ Il nous semble, au contraire, que c'est la perpétuation de ces dysfonctionnements et plus encore leur dissimulation orchestrée qui est la pire des menaces pour l'avenir de la V^{ème} République, voire de la démocratie même.

VIII - Vers le régime présidentiel ?

La communication d'Emilie Marcovici nous replace au cœur de la problématique centrale, même si elle n'est qu'implicite, de ce colloque, à savoir l'avenir de la V^{ème} République au travers des scrutins de 2007. Ces derniers ont-ils confirmé, voire relancé le régime, comme de nombreux indicateurs pourraient le donner à penser (participation record, restructuration électorale, renaissance du leadership, fin du vote-sanction...) ou, au contraire, condamné le régime qui se trouve dans une impasse essentiellement du fait d'un hyperprésidentialisme sans freins ni contrepoids ?

Tranchant sur l'euphorie ambiante, l'auteur a le mérite d'aller au fond des choses. Pour ce faire, elle revient longuement sur la naissance et l'évolution du régime depuis 1958 en montrant les conséquences décisives de la réforme de 1962 instaurant l'élection présidentielle au suffrage universel, qui a doté le chef de l'Etat d'une nouvelle légitimité, qui a favorisé la dérive présidentialisante d'un régime juridiquement parlementaire. Dans un aveuglement à peu près général,¹⁰ l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont encore accentué ces dérives au point de ruiner tout équilibre institutionnel.

Désormais, et les scrutins de 2007 ont permis de le vérifier amplement, le Parlement voit son rôle encore abaissé, les élections législatives sont vidées de leur substance en ne devenant qu'un simple scrutin de confirmation. Cette situation déjà préoccupante a ensuite été aggravée par la pratique hyperprésidentielle du nouvel élu qui a clairement annoncé qu'il allait exercer la totalité du pouvoir,

⁹ Sondage BVA publié par *Le Figaro* du 12 juillet 2007.

¹⁰ Notre article « La fin de la République gaullienne », *Revue politique et parlementaire*, septembre-octobre 2000, p. 9-34

Rapport de synthèse

rendant superfétatoire la fonction gouvernementale elle-même. Dans le même temps, le nouvel élu a choisi de ne pas être remplacé à la tête de l'UMP, pour en conserver le contrôle par personne interposée.

Cette configuration institutionnelle pose clairement la nécessité d'une recomposition afin de rétablir un équilibre et des contre-pouvoirs. Peut-on éviter de recourir à une VI^{ème} République ? L'auteur ne le pense pas et nous ne la contrarierons pas. Est-il possible de revenir à une République parlementaire et donc de supprimer l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel ? Les citoyens ne le permettraient pas. Seule la voie du régime présidentiel authentique paraît dès lors ouverte. C'est ce que pensent d'ailleurs les deux principaux membres du « comité de réflexion » nommé par Nicolas Sarkozy le 18 juillet 2007.

C'est le point de vue qu'a défendu Edouard Balladur lors de la convention de l'UMP consacrée aux institutions le 5 avril 2006. Pour l'ancien premier ministre, la V^{ème} République souffre de défauts rédhibitoires. « C'est un système quasi-monarchique... complètement corseté, sans contrepoids... le monarque décide d'à peu près tout, mais il n'est responsable de rien... ». En outre, la dyarchie au sommet de l'Etat est une source permanente de conflits et d'ambiguïtés. « Il n'y a qu'une solution radicale : instaurer un régime véritablement présidentiel »¹¹.

Jack Lang est parvenu au même diagnostic dès 2004¹². Pour lui, de la V^{ème} République, « il ne reste que la carcasse. L'appel au peuple est tombé en désuétude. La geste gaullienne gît aujourd'hui au cimetière de notre République »¹³. Pour l'ancien ministre, le parlementarisme n'est pas un terme d'alternative crédible parce que les Français sont trop attachés à l'élection présidentielle, ce que 2007 a largement confirmé. Dès lors, la seule solution « s'appelle tout simplement le régime présidentiel ». Pour lui, il permettrait de « réconcilier pour la première fois dans notre histoire deux cultures

¹¹ Site internet de l'UMP

¹² *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob 2004, 234 p.

¹³ *Ibid.*, p. 35.

politiques qui ont traversé alternativement notre expérience constitutionnelle sans jamais se rencontrer : la culture de l'Etat stable, la culture de l'assemblée souveraine »¹⁴.

IX - Le dernier premier ministre ?

Pour Hiam Mouannes, la fonction de premier ministre est à redéfinir, surtout avec la pratique hyperprésidentielle initiée par Nicolas Sarkozy. On peut d'ailleurs légitimement se demander si ce stade de la réflexion n'est plus aujourd'hui dépassé.

A - François Fillon, première victime électorale de l'hyperprésidentialisme

Pour la majorité, le résultat du second tour des législatives démontre que rien ne peut être réussi électoralement en dehors de l'hyperprésidentialisation. L'expérience sera, à ce moment-là, particulièrement cruelle pour le premier ministre. Elle démontrera l'inanité de toute tentative pour le chef du gouvernement d'acquérir la moindre consistance politique, établissant définitivement qu'avec le quinquennat et la quasi simultanée des législatives, tout ne peut que se ramener au président. Lui seul a en main les clés de la réussite ou de l'échec de ses partisans.

Le premier ministre avait voulu se convaincre « à quarante-huit heures du second tour des législatives que la victoire annoncée lui permettrait de gagner son autonomie par rapport au chef de l'Etat »¹⁵. Ainsi, lors de son dernier meeting de campagne à Paris, jeudi soir 14 juin, il s'écrie : « Il y a un mois, Nicolas Sarkozy entrait à l'Elysée en vainqueur, il y entrait parce que vous aviez partagé son élan. Eh bien, ce soir, c'est à mon tour de solliciter la confiance et l'énergie ». Enfonçant le clou devant les militants d'Ile-de-France, il va jusqu'à proclamer : « C'est devant le peuple et c'est par lui que je tire ma légitimité et mon autorité ».

¹⁴ *Ibid.*, p. 149.

¹⁵ Christophe JAKUBYSZYN, *Le Monde* 16 juin 2007, p. 13.

Rapport de synthèse

La réponse des Français, trois jours plus tard, sonnait non seulement le glas de cette ambition mais frappait, peut-être à mort, l'institution primo-ministérielle à laquelle les constituants de 1958 avaient voulu confier la plus large part des responsabilités gouvernementales. Ainsi, dès avant que la pratique de Nicolas Sarkozy, par son hyperprésidentialisme finisse de vider l'édifice voulu par le général de son contenu et achève d'en ruiner les équilibres, les quatre scrutins du printemps 2007 ont démontré, chacun à leur manière, qu'aucune autre vie n'était désormais possible pour des institutions décidément épuisées, car incapables de générer un nouvel ordre politique hors de l'omniprésence d'un leader charismatique.

B - Nicolas Sarkozy « dissout » le premier ministre !

Traditionnellement, le Premier ministre s'affirmait politiquement dans la conduite de la campagne de la majorité à l'occasion des élections législatives. Au premier tour, c'est Nicolas Sarkozy qui s'en est essentiellement chargé, laissant au premier ministre les seconds rôles. Ainsi, le 23 mai, ce dernier est en meeting à Marseille, devant un public clairsemé et sans entrain, dans l'auditorium du parc Chanot, là où « il y a un mois, ils étaient dix fois plus nombreux pour supporter Nicolas Sarkozy, à la veille du premier tour de la présidentielle »¹⁶. Quel contraste avec la « réunion républicaine » du Havre tenue le 29 mai devant plusieurs milliers de sympathisants et tous les médias mobilisés !

Dans le même temps, un véritable gouvernement-bis s'est mis en place à l'Elysée. Un conseil national de sécurité, à l'américaine, placé sous l'autorité directe du président et dirigé par Jean-David Levitte, ancien ambassadeur à Washington a été créé ; le conseil de sécurité intérieure, fondé par Jacques Chirac, est dirigé par le nouveau secrétaire général de l'Elysée, limitant encore plus l'autonomie du ministère de l'Intérieur. Pour Guy Carcassonne, lui aussi futur membre du comité constitutionnel, il ne s'agit là que « d'une pratique

¹⁶ *Le Figaro* 24 mai 2007.

classique sous la V^{ème} République, que nous avons oubliée »¹⁷ et en aucun cas d'une rupture. Georges Pompidou avait été très interventionniste. Quant à Valéry Giscard d'Estaing, il adressait déjà des directives très précises au premier ministre et les rendait publiques. Le seul changement, c'est plutôt la fin de l'hypocrisie, ou de l'habileté, voire de la prudence, les présidents précédents se cachant derrière leur premier ministre réduit à la fonction de fusible en cas de crise. Avait-on pourtant déjà vu un président organiser une réunion avec le ministre concerné à l'Elysée pour définir une politique, hors de la présence du chef du gouvernement en titre ? Ainsi, le 21 mai, les associations écologistes ont-elles été conviées à l'Elysée pour préparer le futur « Grenelle de l'environnement », en présence d'Alain Juppé mais sans François Fillon. Ce dernier a d'ailleurs, par avance, défini son propre rôle, théorisé son propre effacement : « ma place, c'est celle d'un animateur du gouvernement. Mon rôle est de mettre en oeuvre les projets que nous avons conçus ensemble »¹⁸.

Mais à quoi sert le premier ministre avec un président de la République qui « occupe pratiquement tout le terrain. Il décide tout, il est partout, il explique tout et il commente tout... C'est le Président-Protée, le Vishnou de la politique, l'homme aux quatre bras »¹⁹. Pour bien des observateurs, la réponse c'est que François Fillon va être « le dernier Premier ministre » car, « comme Jacques Chirac avait inventé la dissolution de l'Assemblée nationale pour convenance personnelle, Nicolas Sarkozy, lui, vient peut-être de dissoudre son premier ministre pour cause d'activisme personnel »²⁰.

¹⁷ *Id.* 26-27 mai 2007.

¹⁸ *Le Figaro* 24 mai 2007.

¹⁹ *La France peut supporter la vérité*, Albin Michel, 2007.

²⁰ Alain DUHAMEL, « A quoi sert le premier ministre ? » *Var-Matin* 30 juin 2007.

X - Le découpage électoral de 1986 a-t-il faussé les élections de 2007 ?

Vincent Boyer consacre sa communication à un scandale passé sous silence par les médias et la classe politique : l'inconstitutionnalité du découpage des circonscriptions électorales qui auraient dû être redécoupées dès 2000, c'est-à-dire avant le précédent renouvellement de l'Assemblée. Après avoir reconnu à plusieurs reprises cette situation, le Conseil Constitutionnel a aussi avoué son impuissance à contraindre le législateur à effectuer un renouvellement, que la loi de 1986 impose pourtant clairement. Il a aussi reconnu l'impossibilité d'annuler le scrutin pour ce motif, se bornant à inciter le législateur à agir sans tarder et cela à de nombreuses reprises depuis plusieurs années, jusqu'à présent sans résultat.

En vingt ans, les distorsions entre les circonscriptions se sont beaucoup accrues. De fait, en 2007, les écarts entre les circonscriptions extrêmes sont particulièrement spectaculaires. Ainsi, la 2^{ème} circonscription de Lozère (Marvejols) ne comportait que 27 563 électeurs contre 163 122 pour la 6^{ème} du Var (Brignoles) soit six fois plus ! En 1986, au moment de la confection du découpage, l'écart était bien inférieur, puisque la première unité abritait 26 466 électeurs et la seconde 93 389, soit seulement 3,5 fois plus, ce qui était déjà appréciable.

Si l'on prend en compte les vingt unités extrêmes, en 2007, les dix les plus fournies comprenaient 1 255 219 électeurs, alors que les dix les plus restreintes n'en comprenaient que le tiers. L'écart est moindre que précédemment mais demeure inacceptable.

Pour pallier cette situation, le 4 mars 2005, Dominique de Villepin, alors ministre de l'Intérieur, constituait un groupe de travail, présidé par le conseiller d'Etat Pierre Bordry pour jeter les bases d'un redécoupage²¹. Dans le rapport remis le 1^{ier} juin, il est préconisé d'enlever un siège à seize départements, deux à deux autres (Nord et Paris) et, en contrepartie d'en octroyer un supplémentaire à quatorze et même deux à trois (Haute-Garonne, Seine-et-Marne, Réunion).

²¹ D'après *le Monde* 7 juin 2007.

En réalité, la dégradation des équilibres à l'intérieur des départements aurait imposé de redécouper à peu près intégralement même les départements conservant le même nombre de députés. C'est d'ailleurs ce qui s'était passé en 1986 où il n'avait été possible de conserver telles quelles que 52 circonscriptions sur le plan national restées inchangées par rapport aux limites établies en 1958, sans qu'aucun redécoupage ne soit intervenu jusqu'au renouvellement général de 1981, soit vingt-trois ans de stabilité territoriale, contre vingt-et-un de 1986 à 2007²². L'ampleur de la tâche a alors fait reculer le gouvernement, d'autant que son prédécesseur avait mis plus de six mois pour se sortir de cette affaire en 1986. C'est que, inévitablement, le sort de plusieurs centaines de députés aurait ainsi été mis en question.

Est-ce à dire pour autant que le résultat des élections législatives de 2007 a été faussé par un découpage aussi inégalitaire resté inchangé depuis deux décennies ?

Il faut tout d'abord remarquer, ce qui est révélateur, qu'aucun des protagonistes de ce dernier scrutin n'a invoqué les inégalités du découpage pour expliquer sa défaite. Il est, cependant, toujours difficile de démontrer sa neutralité. Nous nous en tiendrons au déroulement du second tour le 17 juin. D'après *Le Monde* du 19 juin, l'ensemble des candidats de gauche ont obtenu 10 049 064 voix, soit 49,25 % des exprimés, alors que ceux de la droite parlementaire en recueillaient 10 113 041, soit 49,64 %. L'équilibre est presque parfait. Quant aux 467 sièges restant à répartir, 237 iront à l'UMP et à ses alliés, contre 226 à l'ensemble des forces de gauche, quatre restant au Modem. Cette quasi correspondance avec l'équilibre en voix établit bien l'équité globale de découpage malgré son obsolescence et ses disparités spectaculaires.

XI - Mobilisation, démobilisation et crise de la démocratie française

Yves Depigny a raison de le souligner. Si la participation électorale est un bon indicateur de l'état de santé de la démocratie

²² Notre ouvrage *Le découpage électoral*, Economica, 1988, 334 p.

Rapport de synthèse

française, aucun diagnostic clair ne peut être établi tant les indicateurs ont été contradictoires entre la présidentielle et les législatives.

Le tableau n° 6 établit clairement la participation record du premier tour de 2007, qui dépasse même le niveau atteint lors de la première élection de 1965. Quant au second tour, s'il est un peu en retrait par rapport à 1974, c'est de très peu. De toute manière, aucune présidentielle, à ce jour, n'avait dépassé 85 % de votants à chacun des deux tours. Or, le tableau n° 7 atteste que les élections législatives ont, à l'inverse, été marquées par un record de démobilisation. Jamais, l'abstention n'avait atteint 39 % au premier tour d'une législative sous la V^{ème} République, le précédent record, en 2002, étant inférieur de plus de quatre points. Le second tour établit lui-même un nouveau record, même s'il ne dépasse le niveau de 2002 que de moins de 0,5 point.

Nous renvoyons ici aux observations faites antérieurement à propos de la communication de Lionel Galliano consacrée à l'américanisation de la vie politique française et au développement d'une « démocratie de l'abstention » qui n'est pas sans lien, on l'a vu avec l'hyperprésidentialisation du régime.

Tableau n° 6
RECORDS DE MOBILISATION EN 2007
Les électeurs inscrits et les votants aux élections présidentielles
depuis 1965 (Métropole)

		Électeurs inscrits	Votants	
1965	1 ^{er} tour	28 233 167	24 001 961	(85,01)
	2 ^{ème}	28 223 198	23 862 653	(84,55)
	tour		Évo- lution -139 308	(-0,46)

Robert Ponceyri

1969	1 ^{er} tour 2 ^{ème} tour	28 774 041 28 761 494	Évolu tion	22 492 059 19 854 087 -2 637 972	(78,17) (69,03) (-9,14)
1974	1 ^{er} tour 2 ^{ème} tour	29 778 550 29 774 211	Évolu tion	25 285 835 26 168 242 +882 407	(84,91) (87,89) (+2,98)
1981	1 ^{er} tour 2 ^{ème} tour	35 458 985 35 459 328	Évolu tion	28 972 114 30 648 932 +1 676 818	(81,71) (86,43) (+4,72)
1988	1 ^{er} tour 2 ^{ème} tour	37 048 689 37 039 196	Évolu tion	30 381 566 31 349 247 +967 681	(82,00) (84,63) (+2,63)
1995	1 ^{er} tour 2 ^{ème} tour	38 557 748 38 539 457	Évolu tion	30 624 088 31 027 522 +403 434	(79,42) (80,51) (+1,09)
2002	1 ^{er} tour 2 ^{ème} tour	39 432 827 39 488 433	Évolu tion	28 725 912 31 914 749 +3 188 737	(72,85) (80,82) (+7,97)
2007	1 ^{er} tour 2 ^{ème} tour	42 093 735 42 092 412	Évolu tion	35 925 165 35 908 566 -16 599	(85,35) (85,31) (-0,04)

Rapport de synthèse

Moyennes		(81,18) (82,40) (+1,22)
----------	--	-------------------------------

Note : seuls les résultats de Métropole sont comparables dans le temps ; en effet, le périmètre de l'Outre-Mer a changé au cours de la période ; quant aux Français de l'étranger, leur participation n'est autorisée que depuis 1981 et ils ont conservé un comportement massivement abstentionniste depuis.

Tableau n° 7
RECORDS DE DÉMOBILISATION EN 2007
Les abstentions et les votes blancs et nuls aux élections législatives
depuis 1958 (Métropole)

		Abstentions (% inscrits)	Blancs et nuls (% inscrits)
1958	1 ^{er} tour	22,82	1,96
	2 ^{ème} tour	23,68	1,79
	Évolution	+0,86	-0,17
1962	1 ^{er} tour	31,31	2,12
	2 ^{ème} tour	27,99	2,76
	Évolution	-3,32	+0,64
1967	1 ^{er} tour	18,88	1,85
	2 ^{ème} tour	20,20	2,72
	Évolution	+1,32	+0,87
1968	1 ^{er} tour	20,04	1,36
	2 ^{ème} tour	22,19	2,13
	Évolution	+2,15	+0,77
1973	1 ^{er} tour	18,69	1,83
	2 ^{ème} tour	18,23	2,73
	Évolution	-0,46	+0,90

Robert Ponceyri

1978	1 ^{er} tour	16,75	1,62
	2 ^{ème} tour	15,14	2,36
	Évolution	-1,61	+0,74
1981	1 ^{er} tour	29,14	1,01
	2 ^{ème} tour	24 ,97	2,00
	Évolution	-4,17	+0,99
1988	1 ^{er} tour	33,87	1,43
	2 ^{ème} tour	29,80	2,35
	Évolution	-4,07	+0,92
1993	1 ^{er} tour	30,49	3,65
	2 ^{ème} tour	32,31	6,53
	Évolution	+1,82	+2,88
1997	1 ^{er} tour	31,54	3,32
	2 ^{ème} tour	28,54	4,51
	Évolution	-3,00	+1,19
2002	1 ^{er} tour	34,88	2,07
	2 ^{ème} tour	39,24	4,33
	Évolution	+4,36	+2,26
2007	1 ^{er} tour	39,00	1,82
	2 ^{ème} tour	39,69	3,38
	Évolution	+0,69	+1,56
Moyen- nes	1 ^{er} tour	27,28	2,00
	2 ^{ème} tour	26,83	3,13
	Évolution	-0,45	+1,13

Note : nous n'avons pas fait figurer les chiffres bruts qui sont ici sans signification puisqu'une partie des électeurs ne vote pas au deuxième tour car appartenant aux circonscriptions dont le député a été élu dès le premier tour. Le scrutin de 1986 à la représentation proportionnelle n'a pas été pris en compte.

XII - Pour les Allemands, la France, homme malade de l'Europe du XXI^{ème} siècle

De tout temps, rien n'a jamais pu égaler un regard extérieur pour apprécier une réalité nationale. On le sait depuis *Les lettres persanes* de Montesquieu. C'est dire combien est précieux le rapport de Jérôme Germain consacré aux élections françaises vues d'Allemagne. Précieux mais cruel.

Pour revenir à notre thématique globale, le verdict des Allemands est sans appel. Non seulement la V^{ème} République est condamnée mais la France, sa société, son économie, sa démocratie sont en grand péril. Pour l'opinion allemande, aussi bien les programmes des candidats que le personnel politique français sont plutôt apparus comme des contre-exemples. La candidate socialiste a déplu par l'archaïsme de son idéologie demeurée trop étatiste. Quant au futur élu, son nationalisme, voire ses tendances bonapartistes ont beaucoup inquiété. Son autoritarisme, son peu de goût pour le dialogue et le compromis, ont largement ruiné le crédit que lui avait apporté son diagnostic lucide sur le déclin de l'économie française et sa thérapie de rupture libérale. Il en est de même pour ses promesses jugées démagogiques et clientélistes.

Malgré leur effondrement par rapport à 2002, la persistance des votes extrémistes ont suscité l'inquiétude outre-Rhin et est apparue comme le symptôme d'un profond malaise. Pour l'opinion allemande, la France est globalement perçue comme l'homme malade de l'Europe du début du XXI^{ème} siècle. Ici, une grande majorité a pris acte de son déclin structurel, celui d'un pays vivant sur son passé glorieux, mais inadapté aux exigences nouvelles de la mondialisation. Il lui est beaucoup reproché son manque d'autocritique et ses illusions sur son poids véritable, tout comme sa propension à faire de l'Europe un bouc émissaire. De même, la presse allemande n'a cessé de dénoncer l'immobilisme chiraquien, le déficit commercial, la dette abyssale ou l'excessive centralisation, sans parler du chômage de masse ou de l'inquiétant échec de l'intégration.

Sur le plan institutionnel, rien non plus ne trouve grâce aux yeux des Allemands. La concentration de tous les pouvoirs entre les mains

d'un seul leur apparaît dangereuse et plus encore inefficace. L'élection présidentielle semble beaucoup plus monarchique que démocratique. La tenue des législatives dans la foulée de la présidentielle est jugée comme un facteur insurmontable d'abaissement du Parlement, d'autant que la nouvelle majorité UMP est complètement inféodée au président. L'avenir et plus précisément le quinquennat qui s'ouvre permettront de mesurer la pertinence d'un tel réquisitoire.

XIII - Le Brésil, préfiguration d'une VI^{ème} République présidentielle ?

Lise Tupiassu, en nous faisant découvrir le fonctionnement du régime présidentiel brésilien nous permet, peut-être, d'obtenir une préfiguration de ce que pourrait être en France, une éventuelle VI^{ème} République présidentielle ! L'autre mérite de son rapport est de remettre en cause les classifications traditionnelles du droit constitutionnel, essentiellement forgées à partir des modèles anglo-saxons, d'ailleurs largement mythifiés, idéalisés mais plus encore stéréotypés.

Au Brésil, comme en France, le président est élu au suffrage universel direct à deux tours. Au Brésil, il n'y a aucune condition de parrainage pour être candidat. Il faut seulement être citoyen, jouir de ses droits civiques et avoir plus de 35 ans. Pourtant, en 2006, il n'y a eu que sept candidats, contre douze en France en 2007, ce qui confirme au passage notre démonstration antérieure sur l'inanité des mesures juridiques proposées pour limiter le nombre de candidatures dans notre pays, dont l'excès tient à motifs essentiellement politiques.

Un deuxième élément confirme l'inopérance des contraintes juridiques en matière politique, mais en sens inverse cette fois. En effet, alors qu'au Brésil, le vote est obligatoire, sous peine de sanctions lourdes, il y a eu au premier tour de l'élection présidentielle brésilienne de 2006 16,75 % d'abstentions, soit deux points de plus qu'en France où le vote est libre. Décidément, les problèmes politiques ne sauraient avoir surtout que des réponses politiques.

Rapport de synthèse

Tout aussi instructif est le fait qu'au Brésil les élections législatives se déroulent à la proportionnelle à un tour, le même jour que le premier tour de la présidentielle. Loin d'en être occultées pour autant, elles ont au contraire beaucoup plus d'importance qu'en France.

S'agissant de la place du président dans l'exécutif, notre collègue brésilienne ne perçoit guère de différence entre les deux pays où le président a une place prééminente. Celle-ci apparaît cependant moindre au Brésil où le président ne dispose d'aucune majorité automatique dans un Parlement très émietté politiquement, ce qui le contraint en permanence à bâtir des coalitions. Ceci explique le rôle central joué par le Parlement dans la conduite des affaires, contrairement au modèle français pourtant théoriquement parlementaire.

Pour Lise Tupiassu, il faut plus fondamentalement remettre en question l'analyse classique de la séparation des pouvoirs pour s'orienter, par souci de réalisme vers celle de l'équilibre entre législatif et exécutif en intégrant le rôle central des partis politiques.

Pour elle, l'opposition traditionnelle entre les régimes institutionnels à partir du concept de séparation des pouvoirs est obsolète. En fait, le régime présidentiel n'est pas du tout, contrairement à la théorie classique, un régime de séparation stricte des pouvoirs, mais, plutôt le régime où ceux-ci sont le plus amené, au quotidien, à coopérer, à négocier en permanence et dans lequel les partis d'opposition jouent un rôle déterminant.

Toutes ces observations nous semblent d'autant plus intéressantes qu'elles nous paraissent conforter toutes les analyses qui ne voient de solution à la crise institutionnelle française que dans l'instauration d'un véritable régime présidentiel. Seul, celui-ci paraît aujourd'hui en mesure d'assurer à la fois l'unicité et la stabilité d'un exécutif clairement désigné par la population, la revalorisation du Parlement, des élections législatives, du rôle de l'opposition, et peut-être surtout le développement d'une culture démocratique fondée en permanence sur la négociation et le compromis, seule susceptible d'assurer l'efficacité des politiques publiques.

*

* *

Les derniers scrutins de la V^{ème} République ?

Arrivé au terme de ce, trop long, rapport, il nous semble qu'une dominante se dégage par delà la diversité des approches et des thèmes. C'est celui de l'épuisement d'un système institutionnel que l'hyperprésidentialisme du nouvel élu risque d'achever tant il en pousse tous les travers jusqu'au paroxysme.

Le paradoxe de cette situation c'est que ni les Français, ni leur nouveau président n'avaient souhaité, bien au contraire, un changement institutionnel. Ainsi, le tableau n° 8 établit spectaculairement qu'au moment de voter le 22 avril, bien des enjeux ont motivé le choix des électeurs, au premier plan desquels les préoccupations sociales (l'emploi, les inégalités, le pouvoir d'achat...les retraites, la précarité...) suivies de la sécurité, de l'immigration, l'environnement. Les questions internationales viennent en bout de classement, la réforme des institutions fermant la marche. Le moins que l'on puisse dire c'est que cela n'était pas la priorité des Français.

Ce n'était pas non plus la priorité de Nicolas Sarkozy qui, au cours de la campagne, a été le seul grand candidat non seulement à ne pas proposer l'avènement d'une VI^{ème} République mais, au contraire, à se faire constamment le défenseur de la Cinquième, se positionnant comme le digne héritier du général.

Or, une semaine après son discours d'Epinal sur les institutions, il a pourtant mis en place²³ « un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République » dont le seul intitulé est tout un programme, bien que le président en ait étroitement balisé les marges de manœuvre, en refusant toute remise en cause de l'héritage gaullien. Quoi qu'il en

²³ Décret du 18 juillet 2007.

Rapport de synthèse

soit, les divergences entre ses membres ne devraient pas lui permettre de proposer des mesures audacieuses et novatrices²⁴.

Tableau n° 8
L'INDIFFÉRENCE DES FRANÇAIS
A L'ÉGARD DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES
« Au moment de voter, quels sont les enjeux qui ont le plus compté pour vous? »

1- L'emploi	44%
2- Les inégalités sociales	42%
3- Le pouvoir d'achat	30%
4- La sécurité	27%
5- L'immigration	23%
6- Les retraites	22%
7- L'éducation et la famille	21%
8- Le logement	19%
9- L'environnement, l'écologie	18%
10- La précarité du travail	17%
11- La santé et la sécurité sociale	16%
12- La dette de l'Etat	15%

²⁴ Ainsi Guy CARCASSONNE, « Les nécessités d'un passage à la VI^{ème} République », *Demain, la Sixième République ?*, *Op. cit.* s'en est vivement pris aux propositions d'Edouard Balladur et Jack Lang, qualifiés « de responsables politiques dont le degré de réflexion constitutionnelle est assez proche de la nullité » (p. 110). Pour lui, la réforme ne peut venir que d'une suppression de l'élection présidentielle au suffrage universel direct. Pour ce faire, il ne compte que sur les citoyens : « Ce sont les Français qui peuvent tuer l'élection présidentielle, par exemple, en décidant le 22 avril 2007 de désigner pour le second tour Jean-Marie Le Pen et Olivier Besancenot » (p. 112). On ne peut vraiment dire qu'il ait été exaucé !

Robert Ponceyri

13- La modernisation de la France	13%
14- La recherche	13%
15- La fiscalité	12%
16- La défense des services publics	11%
17- L'identité nationale	11%
18- La construction de l'Europe	10%
19- La politique étrangère	9%
20- La mondialisation	7%
21- LA RÉFORME DES INSTITUTIONS	6%

Sondage sortie des urnes réalisé le 22 avril 2007 lors du premier tour de l'élection présidentielle par CSA; effectué à la sortie des bureaux de vote auprès d'un échantillon national représentatif de 5009 personnes venant de voter; réponses données à l'aide d'une liste; total supérieur à 100, les répondants ayant pu donner plusieurs réponses.